www.flacsoandes.edu.ec

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

Francisco Rojas Aravena
Editor

FLACSO-Chile

GLOBALIZACIÓN, AMÉRICA LATINA y LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La publicación de este libro corresponde a un esfuerzo de cooperación académica entre el Latin American and Caribbean Center de Florida International University y FLACSO-Chile.
La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, conjuntamente con el Latin American and Caribbean Center de la Universidad Internacional de la Florida, LACC-FIU, nos propusimos desarrollar una serie de actividades tendientes a sistematizar conocimientos y recomendaciones de política en torno a la II Cumbre de las Américas, en el contexto de la globalización y de la proyección de políticas de cooperación hemisférica. Este libro expresa los resultados de una de dichas actividades.
Las opiniones que en los artículos se presentan, así como los análisis e interpretaciones que ellos contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Instituciones con las cuales estos se encuentran relacionados.
Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

338
G51a

7675
5793

327 Rojas Aravena, Francisco, ed.
R741 Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres. Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1998
572 p.
ISBN: 956-205-123-4

1. GLOBALIZACIÓN 2. INTEGRACIÓN REGIONAL 3. CUMBRE DE LAS AMÉRICAS 4. EQUIDAD SOCIAL 5. COOPERACIÓN ECONÓMICA 6. MERCOSUR 7. ALCA 8. AMÉRICA LATINA 9. CARIBE

• 1998, FLACSO-Chile. Inscripción N° 106.233. Prohibida su reproducción.
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares.
Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-2259938 - 2256955 Fax: (562) 225 4687
http://www.flacso.cl

Producción Editorial: Ana María Muñoz y Marcela Zamorano, FLACSO-Chile
Diagramación interior: Claudia Gutiérrez G., FLACSO-Chile
Traductores: Jennifer Metcalfe, Oneide Queiroz y Cristián Silva
Diseño de portada: Aguiló Hnos.
Impresión: LOM Ediciones

AGRADECIMIENTOS

Este libro es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación, la difusión y la cooperación académica, por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de la Fundación Ford, The William and Flora Hewlett Foundation y la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur.

El **Encuentro Internacional Globalización, América Latina y la Segunda Cumbre de las Américas**, cuyos debates y resultados se expresan en este libro, fue posible gracias al apoyo y colaboración de distintas personas e instituciones de las Américas. Queremos destacar en especial a:

- El Latin American and Caribbean Center de Florida International University, a través del Summits of the Americas Center. Con LACC-FIU y la Universidad Diego Portales, desarrollamos un Centro de Documentación virtual, cuya expresión es una página Web sobre la Segunda Cumbre de las Américas: Americasnet.net. Esta actividad académica recibió el apoyo y el soporte técnico de tres empresas líderes en el ámbito de las comunicaciones a las cuales expresamos nuestro reconocimiento, ellas son Hewlett Packard, Bellsouth y Microsoft.
- El Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center (LAP-WWC) y a su Director Joseph S. Tulchin, con quien FLACSO-Chile desarrolla el programa conjunto Paz y Seguridad en las Américas (P&SA), cuyo objetivo es contribuir al conocimiento de la seguridad internacional y la promoción de la paz y la estabilidad en las Américas.
- El Comité Nacional para la II Cumbre de las Américas, que apoyó en forma decidida la realización de este encuentro académico del cual surgieron recomendaciones y sugerencias de política en el marco de la Cumbre de Santiago.
- A Luciano Tomassini, distinguido maestro y mentor en el campo de las relaciones internacionales. Creador y director del Programa de Relaciones Internacionales de América Latina, RIAL.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y el interés personal que nos entregó el señor Ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, quien además participó activamente en el seminario internacio-

nal. También el Coordinador General de la II Cumbre, Embajador Juan Martabit, contribuyó al éxito del encuentro.

- El Secretario General de la II Cumbre, Oscar Pizarro, entregó un decisivo apoyo al éxito del encuentro y otorgó facilidades para las actividades académicas conexas con la II Cumbre, en especial el desarrollo del Centro de Documentación virtual Americasnet.net.

Finalmente, debemos agradecer la colaboración del conjunto de funcionarios del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, que trabajaron en la preparación, desarrollo y seguimiento del encuentro internacional. Especial mención debemos hacer por su contribución en la preparación y producción de este libro, de la socióloga Ana María Muñoz y en la producción del mismo, la diagramación de Claudia Gutiérrez. En la producción del video, contribuyeron de manera especial, el periodista Juan Pablo Figueroa y el Director de Recrea, Roberto Salazar.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Francisco Rojas Aravena y Mark B. Rosenberg 9

INTRODUCCIÓN
Globalización y orden internacional,
Francisco Rojas 13
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Chile,
José Miguel Insulza 29
Intervención Ministro de Relaciones Exteriores de Perú,
Eduardo Ferrero Costa 39

PRIMERA PARTE
GLOBALIZACIÓN Y AMÉRICA LATINA:
IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

El fenómeno de la globalización.
Gabriel Valdés S. 49
La dinámica del cambio,
Luciano Tomassini 55

El Proceso de Globalización
Globalización y su impacto en las economías y el comercio,
José Antonio Ocampo 65
Las instituciones latinoamericanas y el cambio global,
Hugo Palma 81
Globalización, integración regional y equidad social
en América Latina.
Rolando Franco y Armando Di Filippo 87
Globalización y orden político,
Carlos Pérez-Llana 103
Democracia, equidad y globalización: del consenso de
Washington al consenso del sur, ... ¿y más allá?,
William Smith 111

Globalización Económica
MERCOSUR y las alternativas al orden mundial,
Helio Jaguaribe 127
Políticas públicas y la globalización económica,
Ricardo Ffrench-Davis 151
Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA,
Mark B. Rosenberg 165

Regionalismo, multilateralismo y coordinación
en la integración económica,
Rafael Urriola y Andrés Rebolledo 179

SEGUNDA PARTE
HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA:
LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Intervención Secretario General de la Cumbre,
Juan Martabit 187
Intervención Secretario General de la
Organización de Estados Americanos,
Cesar Gaviria 193

Institucionalidad Hemisférica
Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo
emergente del siglo XXI,
Paz Milet y Francisco Rojas Aravena 201
El Aporte de la Cumbre de las Américas para el
Desarrollo Sostenible a la construcción de una
comunidad hemisférica,
Antonio Araníbar 233
Concertación regional en América Latina.
Opciones tradicionales y nuevas alternativas,
Gladys Lechini 243
La Cumbre y la institucionalidad hemisférica,
Joseph S. Tulchin 255
Construyendo la institucionalidad hemisférica,
Alberto Van Klaveren 259
El Proceso de la Cumbre de las Américas en perspectiva:
cambio global, normas regionales y capacidad estatal.
Jeffrey Stark 265

Democracia, Pobreza y Discriminación
Transición a la democracia: el caso de El Salvador,
Héctor Dada 289
Integración económica: preservación y
fortalecimiento de la democracia y derechos humanos,
Carlos López Dawson 295
Visiones de exclusión social en Centroamérica,
Carlos Sojo 303

Comercio e integración
América Latina frente a la globalización:
algunos retos para el regionalismo económico,
Alcides Costa Vaz 317

Las potencias medias latinoamericanas recién industrializadas frente al ALCA: Brasil y México,
Ricardo Ubiraci Sennes 327
La II Cumbre de las Américas. Una visión paraguaya sobre la compatibilización ALCA-MERCOSUR,
Hugo Saguier Caballero 357

a) Perspectivas Chilenas
Chile, integración y libre comercio,
Héctor Casanueva 365
Política de comercio internacional de Chile: las relaciones en el hemisferio,
Juan Gabriel Valdés 371

Expo-Cumbre
Expo Cumbre: Un sueño americano,
Arturo Navarro Ceardi 385

Educación
Oportunidades y obstáculos para el cumplimiento de las recomendaciones de la Cumbre,
Daniel Filmus 405
La segunda Cumbre de las Américas y la educación,
Jeffrey Puryear 415
La apuesta educativa en América Latina,
Ernesto Ottone 419
La Educación en la Cumbre de las Américas,
Marcela Gajardo y Ana María de Andraca 425

Cuba, la Cumbre y el ALCA
El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina y el Caribe,
Carlos Alzugaray 443
ALCA-Cuba. Participación o marginación,
Francisco León 461

DOCUMENTOS DE LAS CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Declaración de Principios Primera Cumbre de las Américas: Pacto para el desarrollo y la prosperidad 483
Plan de Acción Primera Cumbre de las Américas 491
Discurso Inaugural de S.E. el Presidente de la República de Chile, don Eduardo Frei 523
Declaración de Principios Segunda Cumbre de las Américas: Declaración de Santiago 531
Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas 537

PRESENTACIÓN

Somos testigos de cambios sustantivos en el mundo. Tomamos las oportunidades que nos brinda la revolución tecnológica y en las comunicaciones y analizamos las profundas transformaciones en las relaciones entre los países de las Américas y de manera más general en la inserción de este hemisferio en el sistema internacional. La profundidad y magnitud de los cambios, los efectos en la vida cotidiana de los distintos pueblos de las Américas nos plantean la urgente necesidad de investigar de manera más sistemática la nueva realidad internacional.

Requerimos de nuevos conceptos, de nuevos marcos analíticos y nuevas interpretaciones sobre las relaciones internacionales de pos guerra fría, sobre los procesos de integración, sobre la formulación de la política exterior y sobre la seguridad internacional. Sin conocimientos sólidos, sin marcos conceptuales que orienten la acción de los decisores, perderemos oportunidades para mejorar la calidad de vida de los pueblos de las Américas, dejaremos pasar oportunidades para aumentar los intercambios económicos y comerciales y no tomaremos las nuevas oportunidades que se presentan para incrementar la estabilidad y la paz nacional e internacional. La responsabilidad en el desarrollo de estos marcos conceptuales recae de manera importante en los académicos.

La II Cumbre de las Américas constituyó un hito significativo en la búsqueda de nuevos parámetros de vinculación y relación entre los países del hemisferio. Con el fin de contribuir a los propósitos y las tendencias que se han generado en este proceso, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile, conjuntamente con el Latin American

and Caribbean Center de la Universidad Internacional de la Florida, LACC-FIU, nos propusimos desarrollar una serie de actividades tendientes a sistematizar conocimientos y recomendaciones de política en torno a la II Cumbre de las Américas, en el contexto de la globalización y de la proyección de políticas de cooperación hemisférica. Fue así como ejecutamos actividades en torno a dos ejes fundamentales: por un lado, la organización de un debate académico sustantivo en torno a las relaciones internacionales y los temas de la II Cumbre y, por otro, la creación de un centro de documentación virtual para acceder a través de Internet a análisis y documentación referida al proceso de las Cumbres Hemisféricas.

El libro *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres* es un esfuerzo que recoge la sistematización y algunas de las conclusiones que se alcanzaron en dos encuentros internacionales, efectuados en forma previa a la II Cumbre de las Américas. El primero se desarrolló en la Universidad Internacional de la Florida, en Miami, el 5 de febrero de 1998. Consistió en un taller internacional en el que participaron esencialmente académicos de Estados Unidos y del área norte de América Latina. En este encuentro participó activamente el Canciller de Chile, José Miguel Insulza, quien además dictó una conferencia en FIU. La segunda, correspondió al seminario internacional "Globalización, América Latina y la II Cumbre de las Américas", efectuado en Santiago de Chile los días 30 y 31 de marzo y 1 de abril de 1998, en el que participó un medio centenar de académicos provenientes de distintos países de América Latina, Estados Unidos y Canadá. Los resultados de este seminario internacional se recogen en este libro.

Esta publicación está organizada en torno a tres grandes secciones. En la primera, se analiza el impacto de la globalización en relación con el proceso de concertación regional latinoamericana. En la segunda, se profundiza en la proyección de la II Cumbre de las Américas, fundamentalmente en relación con la construcción de una comunidad hemisférica. En la tercera sección, se reproducen las declaraciones y los planes de acción correspondientes a la I Cumbre celebrada en Miami y a la II Cumbre celebrada en Santiago. Asimismo, se incluye el discurso inaugural del Presidente de la República de Chile, Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en la II Cumbre de las Américas.

El conjunto de trabajos organizados bajo el título *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbre*, es precedido por las intervenciones realizadas en el seminario internacional por el Canciller de Chile, José Miguel Insulza y el ex Canciller de Perú, Eduardo Ferrero Costa. También se incluye la intervención del Secretario General de la OEA, César Gaviria.

Los resultados que aquí se presentan, así como las actividades desarrolladas, muestran la importancia de la cooperación académica en las Américas y la creación de redes para el análisis de temas sustantivos sobre la política hemisférica. En este sentido, el encuentro internacional reconoció de manera fundamental la importante labor que desarrolló durante la década de los ochenta el Programa de Relaciones Internacionales de América Latina, RIAL e instó a los organizadores latinoamericanos de este encuentro a reimpulsar dicha iniciativa, con el fin de sistematizar conocimientos que permitan niveles superiores de cooperación regional y hemisférica y una sistematización de conocimientos más profunda que posibilite formar nuevas generaciones de profesionales en la región.

Los organizadores agradecemos a los autores por los trabajos que se incluyen en este libro, a todos aquellos que contribuyeron al debate y reflexión en los encuentros efectuados y a quienes hicieron posible materializar esta actividad de cooperación académica hemisférica.

Francisco Rojas Aravena, Director FLACSO-Chile
Mark B. Rosenberg, Director LACC-FIU

GLOBALIZACIÓN y ORDEN INTERNACIONAL

FRANCISCO ROJAS ARAVENA[1]

La globalización es un hecho. Afecta al sistema internacional y a las distintas naciones más allá de la voluntad o deseos de los actores. La globalización genera consecuencias de distinto tipo y diferente orden en las diversas áreas del mundo. El fenómeno de la globalización debe ser identificado esencialmente en dos dimensiones: las de carácter comercial y financieras; y el impacto de la mundialización de los medios de comunicación y la instantaneidad para cubrir los hechos locales con una dimensión global.

Al finalizar el siglo XX la globalización ha tenido como expresión una crisis financiera global cuyas consecuencias en el ámbito social han sido tremendamente graves en Asia y en Rusia, lo que ha afectado a sus sistemas políticos. La globalización ha mostrado las vulnerabilidades de los Estados nacionales para enfrentar las nuevas formas del desarrollo capitalista mundial.

En este marco de crisis y de falta de diseños compartidos para enfrentar las tendencias fragmentadoras producto de la globalización, se evidencia un déficit de liderazgo global capaz de mostrar derroteros para superar los obstáculos y aprovechar las oportunidades que la globalización presenta para una mejor integración de los distintos países al sistema internacional. El rol de la II Cumbre de las Américas fue precisamente

---

[1] Director FLACSO-Chile.

establecer un liderazgo multilateral en el hemisferio occidental. La gestación de un liderazgo de nuevo tipo en las Américas posibilitará desarrollar mejores alternativas de cooperación.

El sistema capitalista se encuentra en transición, como lo ha señalado Alain Touraine,[2] quien ha indicado que se requiere construir una salida desde una forma neoliberal extrema, de alto costo social y humano. Al finalizar el siglo se evidencia una crisis en el denominado "consenso de Washington" que apuntaba esencialmente a una liberalización completa, sin marcos reguladores y sin preocupación por los efectos sociales y las consecuencias políticas de una forma particular de desarrollo capitalista.

En los principales organismos financieros y en los centros de decisión mundiales se debate sobre la arquitectura futura del sistema internacional, con el fin de vincularla al impacto de la globalización. En la búsqueda de alternativas aparecen distintas opciones, que van desde una mayor liberalización hasta el establecimiento de marcos regulatorios supranacionales. En el primer caso se expresa en recomendaciones tales como eliminar las instituciones que cumplieron un rol importante en el período de posguerra, como el Fondo Monetario Internacional. En el segundo, se señala la urgente necesidad de regular las transacciones financieras internacionales y proceder a una remodelación de la arquitectura del sistema económico internacional.[3]

El nuevo consenso internacional en construcción apunta hacia una mayor regulación. Desarrollar capacidades para establecer marcos regulatorios -a transacciones financieras que se movilizan como intercambios de dinero electrónico- aparece con una alta prioridad. En este sentido, se ha sugerido el repensar el rol del Estado. Reforzar las capacidades de éstos para diseñar, decidir y aplicar normas que posibiliten enfrentar los retos derivados de la situación de transición en el sistema capitalista internacional. Re-estatizar el Estado para restablecer sus capacidades regulatorias en el nuevo marco internacional.

La crisis del Estado se evidencia en un aspecto esencial, su soberanía. La pérdida de control del Estado para regular aspectos esenciales de la economía internacional, está produciendo un cambio en las configuraciones político-económicas del poder. La territorialidad de la economía global se expresa en grandes ciudades: Nueva York, Londres, Tokio, París, Los

---

2 Alain Touraine, "El capitalismo de fin de siglo: dónde está el piloto". En: *Clarín*, Buenos Aires, 6 de septiembre, 1998.

3 Richard N. Haas and Robert E. Litan, "Globalization and Its Discontents. Navigating the Dangers of a Tangled World". En: *Foreign Affairs*, May-June, New York, 1998.

Angeles, Hong Kong, Sidney, Sao Paulo y algunas otras. Es en estas ciudades donde se toman las decisiones sobre la circulación de activos internacionales ejecutadas por medios computacionales. Las capacidades de los Estados nacionales para controlar estas transacciones son muy limitadas[4]. Aún las capacidades para construir diagnósticos comunes es limitada. En la perspectiva de Kenichi Ohmae[5] se está formando un nuevo tipo de Estado: los Estados-región. Señala que éstos no son ni tienen por qué ser enemigos de los gobiernos centrales. Pero para ello se deberá gestionar una forma flexible de relación de estos Estados regionales (grandes ciudades o federaciones de ellas) con el resto del Estado nacional. Se destaca que los puntos de entrada a la economía mundial son estas ciudades Estados. La globalización por su parte, ha generado un nuevo marco de regímenes internacionales de carácter privado. Las regulaciones y las normas que posibilitan estas transacciones han sido establecidas como parte de los arreglos entre empresas privadas. Aún no existe un derecho internacional de la globalización. Se hace cada vez más necesario. Para establecerlo se requiere liderazgo y capacidades efectivas de los Estados que conformen este marco regulatorio.

Los mandatarios del hemisferio occidental destacaron la necesidad de establecer formas de regulación frente a la volatilidad del sistema financiero internacional. En efecto, en la Declaración de Santiago señalaron "la volatilidad de los mercados de capitales confirma nuestra decisión de fortalecer la supervisión bancaria en el hemisferio, así como establecer normas en materias de divulgación y revelación de información para bancos".[6]

La intensidad de las transacciones globales, el aumento del comercio internacional y las tendencias simultáneas a la integración y la fragmentación demandan grados mayores de certidumbre. Para ello es necesario generar estabilidad, lo que se logra con capacidades de gobernabilidad. Esto se alcanzará en la medida en que el Estado sea capaz de accionar de manera adecuada en lo nacional y en la concertación internacional para adoptar medidas supranacionales.

Es desde esta perspectiva que se debe entender el significado de los párrafos establecidos en la Declaración de Santiago de la II Cumbre de las

---

4 Saskia Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Columbia University Press, New York 1995.

5 Kenichi Ohmae, *El fin del Estado-nación*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile 1997.

6 Declaración de Santiago. Declaración de principios de la II Cumbre de las Américas. Santiago de Chile, 19 de abril de 1998.

Américas, cuando los presidentes señalaron "la globalización ofrece grandes oportunidades para el progreso de nuestros países y abre nuevos campos de cooperación para la comunidad hemisférica. Sin embargo, puede también incidir en un aumento de las diferencias entre los países y al interior de nuestras sociedades. Firmemente decididos a aprovechar sus beneficios y a enfrentar sus retos, otorgaremos especial atención a los países y grupos sociales más vulnerables de nuestro Hemisferio".[7]

Enfrentar los retos con una propuesta de acción tendiente a reafirmar las tendencias integradoras es la propuesta que emerge de la II Cumbre. Ella se expresa en la construcción de un liderazgo hemisférico que se construye en un marco asociativo multilateral. La institucionalización de la diplomacia de cumbres en las Américas, con un seguimiento adecuado por parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores y otras entidades nacionales e internacionales, permitirá el cumplimiento de las metas establecidas.

En este trabajo destaco los principales temas del debate del encuentro internacional *"Globalización, América Latina y la II Cumbre de las Américas"*, efectuado en Santiago en los días previos al encuentro de los Jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio. Este encuentro académico, intelectual y de decisores de política posibilita tener una mirada sobre el impacto de la globalización en América Latina y los esfuerzos por avanzar hacia la construcción de una comunidad hemisférica. De alguna manera el encuentro académico hemisférico contribuyó al objetivo señalado por los presidentes: "un proceso de integración en su concepto más amplio, permitirá, sobre la base del respeto a las identidades culturales, configurar una trama de valores e intereses comunes, que nos ayude en tales objetivos". Los resultados del seminario y la conformación de una red académica de carácter hemisférico que pueda dar seguimiento a los acuerdos, son una contribución a los objetivos señalados.

Los temas que analizo corresponden a las perspectivas globales debatidas: globalización; ALCA versus MERCOSUR; la construcción de liderazgo; el peso de lo subregional; los temas de seguridad internacional; la diplomacia de cumbres; y, la institucionalización.

---

[7] Op.cit.

GLOBALIZACIÓN

Los cambios globales derivados del fin de la guerra fría, conjuntamente con los procesos de globalización y de cambio tecnológico, han generado una expansión financiera acelerada y una confluencia e incremento del comercio creciente. Los procesos de acercamiento van más allá de lo financiero-comercial y se expresan de manera asociativa en distintas áreas. La inercia, el empuje y el dinamismo de la convergencia económica, de la coincidencia valórica, y los acercamientos comunes en ciertas áreas de la seguridad internacional, le otorgan un fuerte impulso al proceso en su conjunto. Todo ello se traduce en una mayor interdependencia global.

Dada la magnitud de los procesos involucrados, éstos no tienen un solo cauce, ni un solo canal de expresión. Son procesos abiertos, no consolidados. Su orientación es hacia un incremento de la interrelación. El peso de las variables externas es cada vez mayor. Estableciendo condicionalidades globales sobre las decisiones del desarrollo nacional. De allí la importancia de generar orientaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La importancia de la institucionalización radica precisamente en la capacidad de establecer cauces que permitan orientar positivamente estos cambios sobre la base de la acción concertada en el ámbito multilateral. Lo anterior conlleva la necesidad de efectuar un proceso de monitoreo y evaluación permanente de los cambios y de las consecuencias que en cada una de las áreas está produciendo en los distintos países, subregiones, el hemisferio y en el conjunto del sistema global. Esta evaluación permitirá detectar la intensidad, amplitud y variedad de los efectos en cada uno de los sectores analizados, que poseen efectos significativos para la sociedad y el desarrollo nacional.

La globalización es un proceso segmentado que hoy día afecta esencialmente al ámbito financiero-económico y que se expande a través de la constante revolución tecnológica. De allí que sus efectos posean una alta heterogeneidad. Si bien ningún sector se escapa a los efectos de los procesos globales, no todas las áreas tienen un grado de interrelación nacional-internacional equivalente. La diferenciación sobre la intensidad y amplitud sectorial de la globalización, posibilita mejorar las políticas nacionales, tendientes a optimizar los aspectos positivos y a generar los resguardos sobre los negativos.

La globalización no elimina la necesidad de adoptar decisiones nacionales cruciales. Por el contrario, ellas facilitan o dificultan la incorporación sectorial y nacional en la inserción global. Dado el carácter heterogé-

neo de los efectos que produce la globalización, se requiere incrementar las capacidades para concertar políticas públicas en el nuevo contexto internacional. Ello significa dimensionar los efectos nacionales, subregionales, hemisféricos e internacionales en cada materia. La necesidad de concordancia y de asociación muchas veces se ve dificultada por los efectos de la propia globalización segmentada. De allí la necesidad de superar la visión estrictamente financiero-comercial para abordar los análisis con perspectivas políticas integradoras del conjunto de variables.

Los desafíos definidos por CEPAL son: la globalización no asegura que los procesos se expresen en un mayor crecimiento y que, por otro lado, la globalización, unida a procesos de expansión, no significa necesariamente un mayor grado de equidad. La resolución de estas carencias reafirma, con mayor fuerza, la necesidad de establecer regulaciones internacionales que puedan expresarse en normas globales de protección social. Se trata de producir las reformas que permitan el crecimiento económico, pero a la vez, evitar un incremento de la pobreza y la inequidad como resultado no deseado del proceso.

Dada la magnitud de los cambios es fundamental encontrar espacios de diálogo para intercambiar puntos de vista y concordar acciones que faciliten un diagnóstico compartido y la asociación en la acción. Convenir medidas que prevengan frente a situaciones que afectan los intereses vitales de los diversos actores involucrados será uno de los objetivos a ser alcanzados en estos espacios de diálogo. Dadas las características de los fenómenos, no se perciben salidas unilaterales. El nivel de consenso alcanzado en el diagnóstico, si bien es importante, debe profundizarse y afinarse aún más. Ello permitirá generar planes de acción más ajustados a cada una de las prioridades. El diálogo y la construcción de una forma de pensar común, permitirá un mayor grado de concertación. Esta es la gran importancia de la II Cumbre de las Américas, su agenda y definiciones sobre el plan de acción.

El grado de institucionalización alcanzado es aún muy débil para la importancia y magnitud de los procesos en curso. Los instrumentos institucionales tradicionales, más allá de sus carencias evidentes, no son ocupados de la manera más adecuada ni más eficiente. Como contrapartida es necesario indicar que tampoco las instancias generadas en torno a las Cumbres Presidenciales, aseguran el grado de institucionalidad requerido. Institucionalizar significa esencialmente generar una visión de futuro, establecer proyectos para alcanzar las metas definidas y asignar los recursos humanos y materiales necesarios para el éxito de los diversos proyectos.

La II Cumbre de las Américas destacó la comunalidad de valores que permite construir una nueva institucionalidad. Es así como los Jefes de Estado señalaron que "el fortalecimiento de la democracia, el diálogo político, la estabilidad económica, el progreso hacia la justicia social, el grado de coincidencia en nuestras políticas de apertura comercial y la voluntad de impulsar un proceso de integración hemisférica permanente, han hecho que nuestras relaciones alcancen mayor madurez". A partir de estas coincidencias reafirmaron la voluntad para desarrollar reformas y otras medidas que permitan alcanzar una "comunidad solidaria". El plan de acción establece metas específicas a ser alcanzadas en torno a cuatro grandes áreas temáticas que requerirán cada una de ellas el desarrollo de regímenes internacionales funcionales, de tratados específicos o de la profundización e implementación de acuerdos ya establecidos. Estas áreas son: educación; democracia, justicia y derechos humanos; integración económica y libre comercio; y, erradicación de la pobreza y la discriminación. El principal hecho en la perspectiva institucional es la voluntad política de continuar con el proceso de Cumbres Hemisféricas periódicas cuyo fin es profundizar la cooperación y el entendimiento. Así lo señalaron los mandatarios en el primer punto referido al seguimiento.

Por medio de los Ministerios de Relaciones Exteriores, a través del "Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres" (GRIC), se establecerán los canales para supervisar el proceso. Este grupo tendrá un sistema de reuniones periódicas de dos o tres veces al año. Contribuirán al seguimiento las organizaciones de carácter regional; en especial, la Organización de Estados Americanos. Esta organización tendrá un rol central en el seguimiento de las cumbres.

Por su parte, la OEA, para desarrollar su cometido en esta significativa misión entregada por los mandatarios del hemisferio, requerirá de recursos humanos y materiales para establecer mecanismos efectivos de seguimiento y tomar las oportunidades que se presenten en su marco institucional propio.

ALCA V/S MERCOSUR

Los avances en el proceso de complementación e integración hemisférica fluyen al ritmo de las necesidades y perspectivas subregionales. La agregación de carácter hemisférico presenta complejidades que son propias de la diversidad de entes nacionales, capacidades y recursos de los Estados y de las facilidades de comunicación en las Américas. Desde el

punto de vista de la marcha del proceso de complementación hemisférica, que posee un fuerte énfasis en lo comercial, aparecen algunos imponderables que son necesarios considerar; en especial en relación a cierta polarización en torno a los dos diseños más significativos por su peso económico, dimensiones poblacionales involucradas y áreas geográficas vinculadas. Nos referimos a las potencialidades y vulnerabilidades que presenta el accionar del ALCA y el MERCOSUR.[8] En el primer caso, el peso central lo tiene Estados Unidos y en el segundo, los países sudamericanos con énfasis en Brasil.

Una primera tensión aparece en torno a la carencia de una política consistente expresada en instrumentos adecuados por parte de Estados Unidos. El hemisferio cada vez es más interdependiente. La importancia relativa de la región, en términos comerciales, se ha incrementado considerablemente. El Canciller Insulza ha destacado que en el año 1997, Brasil compró más productos estadounidenses que China. Argentina ha comprado más en Estados Unidos de lo que compra Rusia. Chile compra más que la India y los países de América Central superan con creces lo que compra Europa Central.

Así también, el hemisferio concuerda en valores esenciales como son la democracia y el respeto y promoción de los derechos humanos. La mayor relación comercial y coincidencia valórica, deberían llevar a una reevaluación del espacio que ocupa América Latina en el diseño estadounidense. Sin embargo, Estados Unidos sigue teniendo una mirada esencialmente eurocéntrica, lo que unido al bajo peso burocrático que posee América Latina, reafirma un sentido de marginalidad en las principales decisiones estadounidenses en relación a la región. Lo anterior se traduce en una inercia que recurre al unilateralismo como diseño básico de política.

Es necesario generar certidumbre y mayor transparencia en una perspectiva asociativa. Sin ella no será posible profundizar los grados de interrelación y complementación.

Por otro lado, la falta de decisión del MERCOSUR de asumir un rol más proactivo en la actual coyuntura, también constituye una incertidumbre. El MERCOSUR posee un importante espacio de acción en el ámbito subregional sudamericano. Este espacio puede desarrollarse de manera amplia y concertada sin que signifique establecer privilegios o generar

---

[8] Bernard K. Gordon, "The Natural Market Fallacy. Slim Pickings in Latin America". En: *Foreign Affairs*, May-June, New York 1998.
La perspectiva brasileña puede ser vista en el capítulo de Helio Jaguaribe, "MERCOSUR y las alternativas al orden mundial" en este libro.

contradicciones con un proyecto de desarrollo hemisférico. No obstante lo anterior, tanto en América Latina como en los Estados Unidos, hay actores que ven esta situación como de suma cero entre el MERCOSUR y el ALCA. Colocado en esta perspectiva, el resultado será necesariamente una pérdida para el conjunto. Los proyectos del MERCOSUR y del ALCA poseen importantes áreas de superposición en las cuales confluyen intereses, pero tienen un carácter distinto. El MERCOSUR desde su génesis va más allá de lo comercial, el proyecto del ALCA es esencialmente un acuerdo de libre comercio.

Ambas situaciones generan dificultades para un liderazgo eficaz, capaz de orientar el proceso a través de una visión de futuro y de pasos concretos para alcanzarla. Para la construcción de este liderazgo, una cuestión clave es resolver los temas de la institucionalidad que permiten diseñar un espacio de diálogo para resolver diferencias y una arena para desarrollar acciones cooperativas.

La construcción de una agenda latinoamericana/hemisférica no encuentra los incentivos suficientes para concertar esfuerzos de manera adecuada. En el posicionamiento de importantes actores lleva a privilegiar el espacio nacional de acción. Un liderazgo eficaz conlleva visiones con una perspectiva más global, el definir de manera clara las metas a ser alcanzadas y los costos que deberán ser superados por los distintos actores para el logro de los objetivos propuestos.

La globalización y los procesos de asociación que se desarrollan en el hemisferio, no pueden ser ubicados sólo en una perspectiva económica. El dinamismo de la integración no depende exclusivamente de los avances en la expansión financiera o de la complementación comercial, aunque ello sea una condición necesaria.

LIDERAZGO Y CONSTRUCCIÓN DE PROYECTOS

La fuerza de las tendencias hacia la convergencia y la complementación en el hemisferio occidental, deriva de su perspectiva política, del sentido estratégico que posee la asociación en el hemisferio occidental. Para que este sentido se exprese de manera plena, debe manifestarse con una perspectiva de construcción de una comunidad. La construcción y sentido de una comunidad de intereses se manifiesta en una proyección de futuro en la cual se alcanza la satisfacción de los valores compartidos.

Los valores esenciales que comparte el hemisferio occidental, son el de la democracia y el de la protección de los derechos humanos.

El sentido de la comunidad, no se crea sobre la base de un mayor o menor intercambio; o solamente de un aumento del libre comercio, aunque este elemento sea importante. El sentido de comunidad se desarrolla en la co-responsabilidad de promocionar y defender los valores compartidos. En la construcción de bienes internacionales y en la formalización de mecanismos operativos que posibiliten preservarlos, como resultado de este proceso. Sus definiciones conceptuales y su formalización jurídica permitirán el disfrute general por parte de la comunidad en formación. La construcción de una comunidad requiere de un liderazgo que señale el camino, los objetivos y los cursos de acción para alcanzar las metas comúnmente definidas. Al momento de la II Cumbre de las Américas se pueden constatar una gran cantidad de iniciativas de carácter subregional y hemisféricas que buscan esta gran meta, sin embargo, les falta coherencia. La coherencia será alcanzada cuando se exprese un liderazgo efectivo y un sólido soporte multilateral. Ambos aspectos determinarán la velocidad y rumbo de los procesos de interdependencia.

En este contexto, el liderazgo está directamente vinculado a la capacidad de generar ideas y construir consensos. Las posibilidades de liderazgo en la región, en el momento actual, son más homogéneas y dependen, en lo esencial, de la voluntad política de los hombres que quieran emprender este liderazgo y perspectiva de asociación regional y continental que promuevan.

La globalización, si bien tiende a uniformar el uso de tecnologías, los tipos de consumo, tanto materiales como de ideas, puede llevar a una conclusión errónea; señalar que la globalización es equivalente al monopensamiento. La globalización contribuye a una difusión rápida, amplia y profunda de determinadas perspectivas y valores -en especial, los derechos humanos, la democracia, el libre mercado- pero no cierra el debate. Por el contrario, el análisis efectuado muestra que existen formas muy diversas de inserción internacionales. No hay una forma única de inserción exitosa en el sistema global, tanto económico como político. No hay una forma unívoca para acceder al desarrollo tecnológico. Este es un factor clave, uno de los ejes centrales del cambio se vincula al acelerado desarrollo de la tecnología, en especial, la de las comunicaciones. El uso de las tecnologías modernas abre mayores posibilidades de equidad. Su efectivización dependerá de un liderazgo capaz de asumir los costos de decisiones cruciales en el ámbito de la educación, la democratización y la búsqueda

de erradicación de la pobreza. Los riesgos que un liderazgo moderno debe asumir son muy altos dado precisamente el impacto de las propias tecnologías de comunicación. Sin embargo, el riesgo de decisiones parciales o que miren más el rating, es quedar rezagados en el acceso a las nuevas tecnologías y la modernización.

La globalización no ha cancelado el debate sobre el tipo de comunidad que debemos construir. Tampoco define las claves esenciales para establecer los consensos que den estabilidad y proyección a cada una de las sociedades nacionales en su inserción internacional. Sigue siendo una tarea del liderazgo político definir las formas de concertación regional y hemisférica. Continúa siendo una cuestión política esencial articular los valores que conforman las bases para la cooperación y proyectar los intereses compartidos en una asociación de futuro. De igual forma, es una responsabilidad central del liderazgo establecer mecanismos de resolución de conflictos que viabilizando acuerdos superen las dificultades. El rol político del liderazgo se expresará en la construcción de regímenes internacionales vinculantes.

EL PESO DE LO SUBREGIONAL

La subregionalización es lo que caracteriza el actual proceso de relacionamiento en el sistema internacional. Son las regiones las que articulan de mejor manera los intereses económicos, políticos, culturales y otros. Las regiones también se expresan con fuerza en el hemisferio occidental.

Dada la diversidad de territorios, poblaciones, recursos, tipos de producción y otros, los agrupamientos se han producido sobre la base de la vecindad y la complementariedad de intereses, afianzada por lazos culturales. Es en los contextos subregionales donde se ha avanzado, de manera acelerada, en procesos de complementación y asociación. Estos se han fundado en el concepto del regionalismo abierto que vincula lo económico con la proximidad geográfica y la cercanía cultural. El regionalismo abierto genera una búsqueda conjunta de oportunidades, una promoción de intereses y la construcción de propuestas que reafirman el multilateralismo. Por ello las subregiones avanzan rápidamente en la complementación en diversas áreas. Ello se evidencia con claridad en el Sistema Económico Centroamericano (SICA), en el Mercado Común del

Sur (MERCOSUR), en la Comunidad Andina, en el CARICOM, en el NAFTA y en el ALCA.

Sin embargo, también es posible diseñar metas que focalizadas en lo comercial permitan arreglos más globales. Este es el caso de las negociaciones para el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La liberalización comercial subregional facilita el encontrar arreglos y acuerdos a nivel hemisférico.

El mapa geográfico ha sido cambiado por la globalización y por el desarrollo tecnológico en cuestiones sustantivas. En la actualidad, es factible establecer proximidades y afinidades comerciales, políticas e incluso culturales, entre países o subregiones distantes. Ello potencia el proceso de interdependencia global. La subregionalización o el agrupamiento de comunidades valóricas y de percepciones, pueden no vincularse estrictamente a ámbitos geográficos próximos aunque dicha condición lo favorece significativamente. En este sentido, tenemos una subregionalización compleja, que va más allá de la estricta proximidad geográfica. Este es un factor extraordinariamente positivo de los procesos de asociación global en curso; pero a la vez, genera incentivos para superar las dificultades de operación práctica más aún su superación posibilita grados de acercamiento mayor y más intensidad en la relación.

DEFENSA Y SEGURIDAD

Los grados de avance no son simétricos ni equivalentes en distintas áreas. En algunas es preciso reconocer las dificultades para alcanzar perspectivas hemisféricas: el caso de la seguridad es el que hace más evidente esta situación. El hemisferio no comparte un concepto común de seguridad, además la forma de organización del uso de la fuerza de los Estados es muy diversa, y los riesgos definidos por cada uno de ellos, son muy diferentes. La II Cumbre de las Américas al analizar este tema e incluirlo en el plan de acción, lo ubicó dentro de los instrumentos para la preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos. Las actividades principales están focalizadas en torno al fomento de la confianza y la seguridad interestatales, para lo cual los Jefes de Estado reafirmaron los compromisos asumidos en esta materia en las reuniones regionales de la OEA sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad, celebradas en Santiago de Chile en 1995 y en El Salvador en 1998.

En el ámbito de la seguridad se expresa con gran fuerza la diversidad de las Américas. Fue así como los Jefes de Estado diferenciaron los problemas y preocupaciones especiales de los pequeños Estados insulares.

La meta esencial, que se alcanzará a través de los avances que logre la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, se expresarán en los resultados de la Conferencia Especial sobre Seguridad, que se efectuará a más tardar a comienzos de la próxima década.

El caso particular del narcotráfico, debe ser abordado desde una perspectiva global. Lo anterior no significa narcotizar el conjunto de la relación, lo que constituiría un serio peligro para establecer relaciones maduras entre la potencia hegemónica y el conjunto de los países del hemisferio.

La forma y el grado en que el narcotráfico afecta a todos y a cada uno de nuestros países, es diversa. Se requiere de un constante seguimiento y capacidad de observatorio de la situación para definir políticas multilaterales, subregionales, bilaterales y unilaterales en este campo.

La asociación y la vinculación global de políticas es esencial, sin ello no habrá capacidad de éxito. De igual forma, es necesario establecer políticas de carácter recíproco respecto a las responsabilidades que deben ser asumidas. A la vez, se deben buscar formas de compensar los costos que el enfrentamiento de este tema conlleva para los países con menores recursos.

Sobre este tema los Presidentes y Jefes de Gobierno de las Américas adoptaron 17 resoluciones y recomendaciones tendientes a una prevención y control del consumo indebido y del tráfico ilícito de estupefacientes y otros delitos conexos.

LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

La Diplomacia de Cumbres es la forma de expresión actual del multilateralismo al más alto nivel. Las Cumbres Presidenciales deben mantener su sentido político, de diseño de una Gran Estrategia. Sin embargo, su rutinización y su multiplicación en diversas Cumbres (de Naciones Unidas, de las Américas, Iberoamericanas, del Grupo de Río y de cada uno de los grupos regionales) obliga a que las más altas autoridades y los principales líderes del hemisferio, deban atender en muchas oportunidades cuestiones sectoriales. Para el tratamiento de éstas pueden haber

otras instancias más adecuadas, por ejemplo el multilateralismo tradicional de carácter técnico, posee una importante experiencia en este campo.

La Diplomacia de Cumbres cumple un importante papel. En lo fundamental expresa la posibilidad de un alto grado de efectividad en la generación de acuerdos, normas, regulaciones en áreas fundamentales para el desarrollo nacional e internacional. A la vez, posibilita colocar el conjunto de la energía burocrática detrás de la voluntad política expresada en la cúspide del proceso decisorio, los Jefes de Estado y los Jefes de Gobierno. El éxito de esta forma diplomática depende de la capacidad de implementación y permanencia que le otorguen las burocracias permanentes de cada país y el sistema de organismos multilaterales.

La rutinización puede hacer perder el foco del sentido político y estratégico que debe asumir el diálogo presidencial: definir las bases y la gran estrategia para construir una comunidad sustentada en la democracia con sentido de equidad.

La orientación, por lo tanto, debe estar puesta en la institucionalización. Allí se expresará la voluntad política de los Estados para construir un futuro distinto. La voluntad política es la que posibilita articular soluciones cooperativas multilaterales. La sola voluntad política no es suficiente, es necesario que ella se manifieste institucionalmente para generar capacidades de operacionalizar los acuerdos. Sin institucionalización no habrá un proceso sostenido que permita satisfacer los intereses compartidos.

LA INSTITUCIONALIZACIÓN

El énfasis fundamental y la perspectiva de futuro está dado por la institucionalización y la capacidad de construcción social y política en este campo. El 50 aniversario de la OEA es una buena oportunidad para reflexionar y reafirmar las necesidades de institucionalización hemisférica.

El sistema internacional alcanzará estabilidad en la nueva etapa de posguerra fría sobre la base de su construcción institucional y el desarrollo de formas de gestión internacionales que sean capaces de resolver los grandes problemas de la humanidad, aunque éstos necesariamente se expresan localmente. La globalización posee un carácter fragmentado y se concentra en los aspectos financieros y comerciales. Del proceso de globalización no se desprende la necesidad de construir un "gobierno mundial". Sin embargo, los procesos de globalización, unidos al desarrollo instantáneo de las comunicaciones, evidencia necesidades de gobernabilidad que superan las fronteras de los Estados nacionales. La necesidad de

normas y regulaciones en los distintos campos de acción contribuye a la estabilidad global. Un aporte sustantivo de la diplomacia de cumbres es el alto grado de atención que las más altas autoridades nacionales demandan sobre áreas cruciales, generándose oportunidades de regulación que poseen importantes grados de consenso y evidencian una fuerte voluntad política de implementación. Por ello la cooperación política y diplomática constituyen la esencia de esta diplomacia de alto nivel.[9]

La creación de marcos regulatorios y de regímenes con capacidades de resolución de conflictos establecen áreas de concertación que potencian un trabajo de largo plazo en el cual la institucionalización juega un rol esencial, posibilitando pasar de eventos de alto contenido coyuntural a acuerdos de largo plazo que otorgan certidumbre a las relaciones de cooperación.

El establecimiento de metas, de los proyectos y planes de acción correspondiente, deben basarse en capacidades efectivas de cumplimiento. La dilación en la ejecución de los compromisos, el no cumplimiento de las metas trazadas, el regateo de la voluntad de ejecución, tienen un efecto negativo muy superior al grado de avance en la propia meta. El no cumplimiento erosiona algo más sustancial: erosiona la confianza. Lo anterior tiende a agotar el proceso muy rápidamente.

La II Cumbre de las Américas constituyó una instancia crucial para orientar los distintos procesos hemisféricos. Para reafirmar las tendencias a la integración y la cooperación, a la vez para generar mecanismos de alerta temprana para analizar las situaciones de riesgo.

La institucionalización que surja de la ejecución de los compromisos de la II Cumbre de las Américas será definitoria en el tipo de multilateralismo y en tipo de cooperación que establezcan las Américas al iniciarse el siglo XXI.

---

[9] Ulrich Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.* Editorial Paidós, Buenos Aires, 1998. El autor señala la importancia de abrir un debate sobre la configuración política de la globalización. Propone como la principal respuesta incrementar la cooperación internacional.

INTERVENCIÓN
JOSÉ MIGUEL INSULZA[1]
MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE

Quiero, en primer lugar, dar la más cordial bienvenida a todos los participantes venidos de distintos países de América Latina a participar en este encuentro académico. Mi alegría es doble, en este caso. En primer lugar, porque me da la posibilidad de saludar nuevamente a tantos y tan buenos amigos, con los cuales compartí, especialmente en la década de los ochenta, tareas académicas de gran relevancia para nuestra región. Quienes están hoy aquí han hecho, seguramente, la mayor parte de las contribuciones importantes realizadas en las últimas décadas en el área de las Relaciones Internacionales y las políticas exteriores comparadas en América Latina.

Los programas de FLACSO, EURAL, las Universidades de Belgrano y Rosario en Argentina, de FLACSO, Prospel, CED y Clepi en Chile, de la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional de Heredia y FLACSO en Costa Rica y República Dominicana, del CIDE, el Colegio de México y la UNAM en México, de la Universidad de Los Andes en Colombia, del CEA y la Universidad de la Habana en Cuba, de la Universidad Católica de Río, la Universidad de Brasilia y CEBRAP en Brasil, del CEPEI y la Universidad Católica de Lima en Perú, y de tantas otras instituciones que no alcanzo a nombrar, generaron la mayor cantidad de estudios internacionales

---

[1] Esta intervención se realizó durante la inauguración del Encuentro Internacional "*Globalización, América Latina y la II Cumbre de las Américas*, realizada en Santiago entre los días 30 de marzo y 1° de abril de 1998.

en la historia académica de nuestro continente, de una calidad y actualidad también sin precedentes.

El segundo motivo de alegría es que nos reunamos nuevamente los miembros del Programa de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), institución que estuvo al centro de ese esfuerzo. Por todos esos años, primero de manera anual y luego en ocasiones aún más frecuentes, intelectuales, catedráticos e investigadores de todas las instituciones relevantes nos reuníamos para intercambiar nuestros trabajos, identificar nuevos temas, realizar mesas de debate, en fin, para examinar las mejores formas de llevar adelante nuestra disciplina. Justo es reconocer aquí, entre nosotros, la labor que desempeñó en esa actividad Luciano Tomassini, Secretario Ejecutivo y alma del RIAL, quien está hoy, como siempre, entre nosotros.

Muchos estudios han intentado examinar la relación que existe entre la actividad académica y la política, a través de distintos enfoques, o si se prefiere, distintos niveles de análisis, ya que ellos no son incompatibles entre sí. Un primer nivel, el más primario, consiste en identificar, en ambas esferas, las personas o grupos que han salido de una para pasar a la otra, transitando con alguna regularidad entre ambas. En 1980, en un Seminario del CIDE, en México, Bradford Westerfield llamaba a estas personas los *"in and outers"*, caracterizándolos como un rasgo fundamental en las formulaciones de política exterior estadounidense de la posguerra. La lista de nombres, desde Henry Kissinger y Zbigniew Brzezinski a Graham Allison, Walt Whitman Rostow y McGeorge Bundy, es lo suficientemente numerosa para evitar mayores argumentaciones.

En el caso de RIAL, esta variable es aún más evidente. El tránsito de los académicos hacia puestos de importancia en los gobiernos de la región ha sido abundante. Cuatro ex integrantes de RIAL son hoy cancilleres de sus países, además de Rodrigo Pardo, que ocupó esa posición en Colombia hasta hace poco tiempo. En Chile, dos senadores, los embajadores ante Brasil, México, la OEA y las Naciones Unidas, además de los directores de Planificación y de Fronteras y Límites, son ex participantes de RIAL. En Perú, podemos recordar al Canciller, el Vicecanciller y la Embajadora en la OEA. En México, la Canciller, la Directora de la Academia Diplomática, el Director de América del Norte, el Director General de la Cancillería en Costa Rica, el Director de la Academia Diplomática de Argentina, y para que seguir. El tránsito ha sido abundante, tal vez demasiado abundante. Tal vez ello esté determinado por el hecho de que, en muchos casos, los *"in and outers"* habían empezado en la política y, como producto de sus vicisitudes, fueron llevados hacia la academia, en

un período de muchos exilios, en que el sistema académico mexicano jugó un papel de crisol que muchos reconocemos.

Un segundo nivel, algo más complejo. es el que intenta determinar hasta que punto los conceptos o las propuestas de uno o más académicos se reflejan en la política gubernamental. Conocidos son, entre nosotros, los estudios de Carlos Rico sobre la Comisión Trilateral y los de Juan Gabriel Valdés sobre el impacto de la Escuela de Economía de Chicago en la configuración de la política económica de Chile en la década de los setenta. Estos trabajos también parten de encontrar identidades entre los protagonistas: había varios miembros de la Trilateral en la administración Carter y numerosos egresados de Chicago participaron en los primeros equipos económicos de la dictadura militar chilena, asesorados, además, por sus maestros que, con frecuencia, venían de Chicago a darles consejos. Pero a partir de ello, intentan mostrar que, en los hechos, fue el pensamiento de esas instituciones la que orientó la política que de hecho siguió, o intentó seguir, el gobierno al cual pertenecían estos académicos.

Estos estudios se profundizan en aproximan bastante a un tercer tipo de enfoque: el que compara lo que un protagonista piensa como académico y lo que luego hace como político. Famosos son los estudios comparativos del Henry Kissinger académico y político; en su libro Primacía u Orden Mundial, publicado a fines de los setenta, Stanley Hoffman incluye un capítulo titulado "El Curso de Dr. Kissinger ", que apunta precisamente a determinar si el profesor estudioso de la contención, el bipolarismo y la guerra fría, hizo como Consejero de Seguridad Nacional y Secretario Estado, lo que predicaba como académico de Harvard. Las conclusiones de Hoffman darían para un seminario aparte y no entraremos a ellas en esta ocasión.

Hemos señalado ya la numerosa pléyade de integrantes del RIAL que pasó a ocupar cargos de importancia en la década de los noventa. Pero evaluar la influencia que las ideas colectivas producidas en torno al programa tuvieron en la política exterior de esta década puede ser algo más difícil. El RIAL no era en si un programa de investigación, si bien en su última fase los grupos de trabajo llegaron a un funcionamiento bastante regular. Era más bien un foro de debates en el cual se presentaban y discutían trabajos realizados en distintos centros en torno a una temática común. Lo que corresponde entonces es evaluar, más bien, si la producción intelectual de esos centros integrantes se reprodujo más tarde en el actuar de los gobiernos de los cuales sus integrantes pasaron a formar parte.

Un examen general de esa temática ya nos muestra algunos elementos de relevancia: las prioridades del RIAL coinciden con las prioridades que hemos debido enfrentar las cancillerías del continente en esta década. No cabe duda de que existe una congruencia general entre nuestras temáticas de los ochenta y nuestro quehacer en los noventa, en torno a los grandes temas de la globalización, la regionalización, la integración y la cooperación política. Nuestros estudios destruyeron mitos y simplificaciones y establecieron nuevas líneas de investigación, vinculando la política y la economía internacional, relacionando la política exterior con factores internos, examinando los problemas de la globalización.

Una primera tendencia de esos años, completamente nueva en América Latina, fue el estudio de los centros económicos y políticos del sistema internacional. Hasta entonces los estudios internacionales en América Latina habían estado dedicados a las relaciones intraregionales o al estudio de las relaciones de América Latina con cada uno de los centros. En la década de los setenta aparecen los primeros estudios acerca de la política y la economía de los centros (primero Estados Unidos, luego Europa), a partir del supuesto, hoy indiscutido, de que hay que conocer la política interna, los intereses nacionales, la estructura económica, los mecanismos de toma de decisiones, de un país o grupo de países para entender su política exterior y, por ende, relacionarse con ellos en condiciones de mayor igualdad. El primer centro de estudios de Estados Unidos se formó a mediados de los setenta en el CIDE de México, bajo la dirección de Luis Maira. Hacia comienzos de los ochenta existían ya numerosos programas nacionales con la misma orientación y comenzaron a aparecer los primeros estudios europeos. Luego seguirían una serie de estudios sobre la Unión Soviética y algunos sobre el Asia Pacífico, aunque en niveles algo menores que las dos primeras áreas. El primer Anuario de RIAL publicado en 1985 recogía esta temática, dedicándose, interrogativamente a "Una Nueva Era de Hegemonía Norteamericana".

Una segunda tendencia tomaba fuerza en esos años, a partir de la primera. En 1983 el Instituto de Estudios Internacionales de la PUC de Río de Janeiro organizó junto con el CIDE el primer Seminario sobre América Latina en la crisis internacional. El intento era aquí y en la cantidad de estudios que surgirían a partir de entonces, insertar el análisis más tradicional de la realidad latinoamericana y la más reciente atención por los centros de poder mundial, en el marco de una crisis del sistema global que comenzaba a emerger. Es fascinante leer nuestros trabajos de aquellos años: casi diez años antes de la caída del Muro de Berlín se hablaba de la ruptura del orden internacional y del fin de una era hegemónica; se

reconocían relaciones causales entre la crisis latinoamericana y la evolución de la economía global y se hipotetizaba sobre las posibilidades que ello generaba para América Latina en un futuro caracterizado como incierto.

El examen no alcanzaba solamente a los movimientos estratégicos, sino que prestaba especial atención a los nuevos desarrollos que se daban en el mundo en el plano tecnológico y su repercusión en la economía global y regional. El segundo anuario del RIAL, en 1986, examinaba tanto los rasgos fundamentales de la nueva situación económica mundial, así como su impacto en distintas regiones y las respuestas regionales y nacionales ante los nuevos desafíos.

Esta segunda tendencia se encadenaba con una tercera que es importante destacar: los centros académicos de los años ochenta, agrupados en torno a RIAL, concretaron una fusión entre los estudios económicos y políticos internacionales que antes había sido escasa. Los estudios económicos latinoamericanos generados especialmente en torno a CEPAL a partir de los cincuenta habían alcanzado grandes avances, especialmente en torno a los temas del desarrollo nacional y regional, teniendo como eje la idea de la integración, pero sin avanzar demasiado en los vínculos entre economía y política internacional, ni menos en el análisis de los centros y el impacto en América Latina de las tendencias globales. La notable fusión de los estudios económicos y los políticos en esos años, enriqueció la disciplina y tuvo un indudable impacto en los programas de formación de nuestros internacionalistas y nuestros diplomáticos.

Finalmente, los centros asociados a RIAL se interesaron tempranamente en los nuevos procesos de integración económica y, sobre todo, de concertación política que comenzaban a apuntar en la región desde mediados de la década. El Anuario de RIAL de 1988 abordaba estos temas. Fiel al nuevo paradigma comenzaba por examinar experiencias de cooperación económica y política en otras áreas del mundo, para luego examinar las nuevas tendencias institucionales y los nuevos desafíos a la concertación política. Es interesante anotar que, de los catorce autores de este volumen, diez han ocupado cargos gubernamentales de relevancia en la década de los noventa. Esa experiencia era escasa aún cuando estos mismos autores escribieron el libro.

A partir de estos ejes, los centros asociados a RIAL incursionaron en muchas otras direcciones: los temas de seguridad, la toma de decisiones, etc. Especialmente relevante a este respecto fue el muy amplio desarrollo de los estudios de políticas exteriores comparadas de América Latina que coordinó Heraldo Muñoz, generando una red de estudios de política

comparada que complementó sustantivamente los estudios de los centros y las tendencias globales.

Desde luego, muchos de estos desarrollos fueron diferentes en cada institución académica. En algunos se enfatizaron más las tendencias globales, en otros lo que llamaríamos el "nexo nacional " tuvo mayor relevancia. Es significativo examinar, por ejemplo, los notables trabajos que se realizaron en esos años sobre la política exterior de Perú y Colombia, conducidos ambos, por coincidencia, por futuros cancilleres.

Pero al margen de los énfasis, existía un nuevo paradigma, un marco común de referencia, que orientaba a todos los centros, y que se ha proyectado claramente a esta década, marcando decisivamente nuestro quehacer de política exterior. En el corazón de ese paradigma estaba la imagen de un sistema internacional en plena transformación, la visión de una nueva realidad internacional que planteaba temas y desafíos completamente nuevos y la fundada esperanza de que, como región, tuviéramos algo que decir en el futuro del sistema internacional. Ese conjunto básico de énfasis ha presidido en gran medida la formulación de políticas exteriores en los países de América Latina en la década actual.

Me corresponder aquí referirme a mi propia experiencia, que estoy seguro de compartir con otros colegas. No pretendo decir aquí que hemos llevado a la práctica todo lo que eran nuestras prioridades e intereses cuando trabajábamos en conjunto en la academia. Pero cualquier participante de RIAL de aquellos años que examine nuestras formulaciones de política exterior podrá identificar fácilmente los temas y los esquemas de aquellos años, en que los temas de la globalización, la relación con los centros, la práctica del regionalismo abierto, las propuestas de integración, la atención a los regímenes internacionales, la permanente atención al vínculo estrecho entre economía y política exterior, están presentes de manera relevante.

No digo, desde luego, que la teoría esté siempre acorde con las realidades. En nuestros centros, o en la mayoría de ellos, se prestaba poca atención a los temas de lo que llamaríamos la "agenda tradicional", especialmente a los conflictos territoriales que aún aparecen en nuestras preocupaciones reales. Por otra parte, nuestro enfoque prestaba escasa atención al Derecho Internacional, para considerar de preferencia otros elementos de poder, como los factores económicos o estratégicos, tal vez influídos por nuestra formación teórica predominantemente realista. La práctica nos ha demostrado que, incluso en términos del más puro realismo, el apego al derecho constituye un recurso invaluable para los

Estados más débiles y nos ha enseñado a incorporarlo como un elemento central de nuestro análisis.

Pero, en lo fundamental, hemos intentado enfrentar los grandes desafíos que imaginamos para nuestra región. No puede haber nada más atractivo para un académico que ver hacerse realidad lo que proponía años antes. En mi caso, por ejemplo, recuerdo el interés con que examinábamos, en nuestro grupos de reflexión, los temas de la limitación de armamentos en el plano regional. En esos años, ni siquiera el Tratado de Tlatelolco estaba vigente para todos en América Latina. En estos años, hemos visto entrar en pleno vigor a ese Tratado. Pero además Chile ha ratificado el TNP, ha negociado sus salvaguardias con la OIEA, ha suscrito el Tratado de Proscripción Total de las Pruebas Nucleares y la Convención de Ottawa para la Eliminación de las Minas Antipersonales, ha ratificado la Convención para la Proscripción de las Armas Químicas y es miembro de la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas. Si realizáramos hoy una nueva reunión sobre los temas de la no proliferación, los académicos chilenos podríamos mostrar una realidad completamente distinta a la de apenas siete años atrás.

¿Por qué fue posible un desarrollo tan importante de los estudios de relaciones internacionales en América Latina en la década de los setenta y sobre todo los ochenta? Creo posible enumerar cuatro factores:

Primero, la gran cantidad de estudiosos o profesionales de las relaciones internacionales que cultivaban su disciplina desde el ámbito académico. Hay aquí, sin duda, una paradoja, ya que muchos lo hacían porque no tenían cabida en las estructuras de política exterior de sus países. Muchos estábamos, incluso, exilados de nuestros países. Pero ello proporcionó, en todos los países, una masa crítica de intelectuales con dedicación y capacidad para hacer avanzar la disciplina.

Segundo, la existencia de un ambiente favorable en algunos países clave de la región. Me he referido ya al caso de México. Pero es importante señalar que en otros países (Argentina a partir de 1983, Perú, Brasil, Colombia, Costa Rica), los estudios internacionales tuvieron amplia acogida y desarrollo en esos años, creando un ambiente en el cual el intercambio era posible. La cantidad de cursos y seminarios internacionales que tuvieron lugar en esos años así lo demuestra.

En tercer lugar, no cabe duda de que los desafíos intelectuales de la época eran extraordinariamente atractivos. El mundo comenzaba a moverse hacia el cierre del siglo, no del siglo cronológico, sino del histórico, marcado por la confrontación ideológica. Nuevos problemas aparecían y entraban en crisis las instituciones. América Latina se abría de

nuevo a la democracia, pero persistían en ella, en lo económico y lo estratégico, las herencias del pasado. El desafío de la crisis y la globalización asomaba como un sujeto de estudio de enorme relevancia.

Por lo mismo, cuarto factor, habían recursos disponibles para la investigación y desarrollo de los centros. Las ciencias sociales han sido siempre relativamente pobres en recursos en nuestra región y no diré que los ochenta eran un período de abundancia, y menos a partir de 1983. Pero aún así, existieron esfuerzos notables de algunos organismos internacionales, como el PNUD y la OEA, de algunos países y el apoyo externo de fundaciones estadounidenses de instituciones de países europeos, y de fundaciones estadounidenses, para la docencia, difusión, cooperación entre centros y desarrollo de investigación relevante. Mención aparte merece, en este sentido, el aporte de la Fundación Ford, que no sólo apoyó casi toda la investigación relevante que se realizó en los años ochenta, a través de un vasto programa de Relaciones Internacionales, sino que permitió también el funcionamiento y ampliación de la actividad del RIAL.

Era también un período de grandes perspectivas en materia de publicaciones, gracias sobre todo a la acción de editoriales en toda la región, entre las que corresponde destacar a aquella que publicó el mayor número de trabajos sobre relaciones internacionales: el Grupo Editor Latinoamericano (GEL), dirigido por nuestro colega Roberto Russell. GEL no sólo publicó los anuarios de RIAL, Prospel y muchos otros trabajos nuestros, sino también la mejor colección de libros clásicos y actuales, hasta entonces desconocidos en español, ampliando así la actividad académica y el conocimiento de nuestra disciplina.

Capacidad intelectual disponible, recursos para centros académicos y para coordinación, capacidad de publicación y difusión, son algunos de los elementos que hicieron que, hasta fines de los ochentas nuestros centros, con la coordinación de RIAL, asumieran un papel tan importante en los estudios de política exterior.

Paradójicamente, esta "época dorada", se detuvo, o al menos tuvo una visible decadencia a partir de comienzos de esta década. Los desafíos intelectuales siguen siendo los mismos o mayores, en plena crisis de sistema, y subsisten aún centros de notable producción. Pero los volúmenes y la generación de nuevas ideas ha disminuido. Ello se debe, en parte, a la disminución de recursos y, sobre todo, a que muchos de los intelectuales que realizaban trabajo académico viraron hacia responsabilidades públicas, sin dejar en su partida centros estables ni "herederos intelectuales" capaces de continuar el trabajo.

Resulta, sin duda, absurdo que desde las posiciones que actualmente ocupamos muchos antiguos miembros de RIAL, hagamos en conjunto tan poco por renovar y apoyar el desarrollo académico de nuestra disciplina. Yo no creo que existan generaciones brillantes que desaparecen de la noche a la mañana, dando paso a otras menos capaces. Creo, en cambio, que los estudiosos de las relaciones internacionales de los noventa han tenido menos oportunidades de las que nosotros tuvimos. Está en nuestras manos cambiar esa situación y espero que esta reunión sirva para empezar a hacerlo.

Les pido excusas por estas notas, algo desordenadas, que discurrí ayer, revisando, con mucha nostalgia, las publicaciones y mis propios recuerdos. Espero que el hecho de haber recurrido casi solamente a mi memoria me sirva de excusa para las muchas omisiones e injusticias de este recuento, que ha sido hecho, sin embargo, con el afecto que me merecen mis colegas de ayer, de hoy y de siempre.

INTERVENCIÓN

DR. EDUARDO FERRERO COSTA[1]

MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES DE PERÚ

Señor Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulza; señor Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, Cesar Gaviria; señor Senador Gabriel Valdés; señor Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Francisco Rojas; amigas y amigos todos.

Desde inicios de la década del 90, asistimos a una época excepcional de mutaciones en la sociedad internacional, cuyos cambios se advierten, entre otros aspectos, con la disolución del sistema socialista mundial y la acelerada dinámica del proceso de globalización.

Estamos pasando de un sistema internacional conflictivo pero estable, a otro cuyas características aún no están plenamente definidas. No sorprende entonces que existan diferencias de apreciación sobre la naturaleza del nuevo sistema internacional en formación. Unos piensan que se trata de un sistema unipolar flexible. Otros de un sistema con tendencia a la unipolaridad política, a la multipolaridad económica y el pluralismo

---

[1] Esta intervención se realizó durante la inauguración del Encuentro Internacional *"Globalización, América Latina y la II Cumbre de las Américas*, realizada en Santiago entre los días 30 de marzo y 1° de abril de 1998.

descentralizado, que se estructura en función al predominio de la denominada triada del dólar, el yen y el euro.

En la época de tránsito de un sistema a otro, las variables del cambio tienden a agudizarse y expresarse en todos los órdenes de la vida internacional. Alvin y Heidi Toffler, en las "Guerras del Futuro", sostienen la tesis que la disgregación del Estado-nación será factor esencial de cambio en la formación del nuevo sistema internacional. Traigo a colación esta referencia no tanto por su sentido de futurología, sino más bien porque expresa de manera simbólica la profundidad del cambio que vive el sistema internacional.

Un aspecto esencial de la configuración del nuevo sistema parecería ser su tendencia a la homogeneidad. De hecho ya es más homogéneo que el de la posguerra fría, caracterizado precisamente por la heterogeneidad de dos sistemas políticos y económicos antagónicos. Las tendencias actuales apuntan a la homogeneidad por lo menos en cuatro aspectos. En primer termino, se avanza hacia la universalización de la economía de mercado, no sólo como la expresión del sistema económico mundial, sino como la forma de organización de prácticamente todas las economías del mundo.

En segundo lugar, desde el punto de vista político, la democracia representativa tiende a convertirse en un sistema universal. Si bien aun existen regímenes no democráticos, la tendencia es a la generalización de la democracia representativa y a considerarla como crecientemente exigible a todos los Estados.

En tercer lugar y como consecuencia de los dos factores de homogeneización citados, desde el punto de vista de la ética y los valores, la doctrina de los derechos humanos ha encontrado en el nuevo sistema internacional en formación la realidad política promotora de su universalización real. La doctrina de los derechos humanos es en este momento la única que se proyecta hacia un alcance universal y que es aceptada, por lo menos formalmente, por prácticamente por todos los Estados que conforman la comunidad internacional.

En cuarto lugar la legalidad internacional, es decir, el orden jurídico del derecho internacional, aparece actualmente -como nunca antes en la historia- como una normatividad exigible a todos los Estados. Su incumplimiento puede acarrear sanciones legítimas del sistema internacional, incluyendo el uso legal de la fuerza y la intervención conforme al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. A ello se agrega un creciente multilateralismo que pretende superar el unilateralismo que todavía amenaza con fuerza en el sistema internacional.

Estas tendencias de los factores de homogeneización, obviamente no se aplican de manera mecánica y en su exigencia existen formas de selectividad que afectan su legitimidad. Pero, desde el punto de vista del proceso político internacional, la economía de mercado, la democracia representativa, los derechos humanos y el respeto del orden jurídico internacional emergen como condiciones globales del nuevo sistema.

Estos elementos macro políticos, constituyen el contexto básico de las transformaciones que han tenido lugar en los últimos diez años en América Latina. La región es parte del sistema internacional que se está transformando. Como tal, ha recibido los impactos de las nuevas tendencias globales y se encuentra todavía buscando articular respuestas de naturaleza regional.

Durante la última fase del sistema internacional de la posguerra fría, entre los años 80 y 90, América Latina, luego de décadas del ejercicio de la concertación, había encontrado cierta certidumbre sobre su agenda internacional. El propio RIAL contribuyó a esta identificación de tareas y problemas por resolver, formulando una serie de propuestas sobre la agenda de las relaciones externas de América Latina para la década del 90, cuando la perestroika ya anunciaba la profundidad de los cambios en la Unión Soviética.

En esa época, en la publicación, "El Sistema Internacional de América Latina, la agenda internacional en los años 90", el RIAL efectuó un aporte importante a la configuración de las nuevas tendencias e identificó algunas temáticas de la agenda latinoamericana en el contexto del inicio del fin de la guerra fría y de la creciente interdependencia económica de las naciones. Cuatro fueron los temas importantes de esa agenda : las cuestiones tradicionales de la guerra y de la paz, las nuevas amenazas, (el medio ambiente y la problemática de las drogas); los desafíos de los cambios económicos incluyendo el problema de la deuda externa y, lo que Roberto Russell denominó el territorio de la baja política, para referirse a la pérdida de funcionalidad del sur en la interdependencia compleja.

A finales de la década de los 90, constatamos que la dinámica del cambio en el proceso de formación del nuevo sistema internacional ha sido mucho más veloz de lo que originalmente hubiéramos podido prever. Muchos de los supuestos de seguridad, políticos, económicos y sociales de la propuesta de agenda para los 90, han cambiado sustantivamente.

El fin de la guerra fría y la *perestroika* trajeron como consecuencia no sólo una mutación dentro del sistema internacional, sino el advenimiento de un nuevo sistema.

Las cuestiones de seguridad han seguido similar evolución. Desaparecido el sub sistema socialista y la amenaza convencional y nuclear de la ex Unión Soviética, así como demostrada la inviabilidad de insurrecciones propias del socialismo histórico, la concepción de la defensa nacional de Estados Unidos ha tenido que adecuarse a las nuevas circunstancias y reformularse sobre nuevas bases.

La transformación de la OTAN y su apertura a algunos países de Europa Oriental y la variación de la amenaza nuclear hacia formas heterodoxas de proliferación, son también parte de los factores que han modificado los problemas de la paz y la seguridad internacionales. A éstos deben añadirse las prácticas ya establecidas a través del Consejo de Seguridad sobre intervención armada legítima en situaciones que amenacen la paz o que demanden acciones de intervención humanitaria.

América Latina no puede ser ajena a estos cambios. En ese contexto, la región debe formular respuestas en materia de paz y seguridad por lo menos en los siguientes órdenes:

1. La conveniencia de adoptar posiciones y acciones conjuntas respecto de la reestructuración del sistema de seguridad colectiva, incluyendo la composición y funciones del Consejo de Seguridad;
2. la reestructuración del sistema de seguridad regional en el marco interamericano, tarea que demanda un esfuerzo para redefinir los supuestos que se han manejado en torno a la seguridad continental, incluyendo no sólo la doctrina de seguridad sino los mecanismos de acción;
3. reflexiones sobre una nueva doctrina de seguridad interamericana, con elementos vinculados a las llamadas "nuevas amenazas a la seguridad", incluyendo el reto de la pobreza y otros aspectos económico-sociales; y
4. la compatibilización y complementariedad de un nuevo sistema de seguridad regional, con eventuales mecanismos sub regionales, como el existente en Centroamérica.

Esta agenda de problemas de la paz y seguridad latinoamericana, sobre la base del irrestricto respeto al derecho internacional y el reconocimiento de la soberanía e integridad de los Estados, tendría además que resolver, entre otros, tres desafíos principales: un nuevo código para el no uso de la fuerza y prohibición de la agresión, concordante con las nuevas tendencias en el ámbito de las Naciones Unidas; la cuestión de la limitación de armamentos cuantitativa y cualitativa, que sólo puede resolverse a escala regional o a escalas sub regionales que constituyan unidades

estratégicas; y, un sistema de medidas de fomento a la confianza que, partiendo de principios regionales, tendrá que reconocer necesariamente las especificidades de los ámbitos bilateral y sub regional.

En la perspectiva propiamente política, hay también cambios sustantivos en relación a la situación que existía a inicios de los 90. En la región se ha consolidado la tendencia a tener regímenes democráticos. Exceptuándose el caso particular de Cuba, los dos últimos focos de conflicto propios de la guerra fría, los casos de El Salvador y Guatemala, en Centroamérica, se han resuelto por la vía de la negociación y la reconciliación nacional, a través de operaciones de paz verificadas internacionalmente por las Naciones Unidas.

La homogeneidad en torno a la democracia representativa ha sido llevada, incluso, a norma imperativa del sistema americano. El proceso no sólo abarca el régimen político, sino cambios sustantivos en la administración de justicia, en la creación de instituciones garantes de la legalidad democrática y en la mejora de la gobernabilidad de nuestras sociedades. Este proceso se encuentra aún en transición, pero la tendencia está creando por primera vez en la historia de América Latina la posibilidad de instituciones políticas y jurídicas que garanticen permanencia y transparencia a la vida democrática.

Estos factores internos del proceso democrático, crean las bases para una adecuada y renovada cooperación y concertación política regional.

El hecho que las economías latinoamericanas dentro del proceso de modernización se hayan reorganizado o se estén reorganizando en función del mercado global, no implica necesariamente excluir zonas de libre comercio regionales o sub regionales. Por el contrario, luego de una fase de crisis de los acuerdos de integración al inicio del ajuste estructural, el propósito de conciliar la globalización con el regionalismo se ha afirmado habiendo demostrado que es funcional a la apertura exterior y eficaz en sus resultados.

Los impactantes resultados del MERCOSUR, la propia evolución de la Comunidad Andina, el comportamiento del Mercado Común Centroamericano y la multiplicidad de acuerdos comerciales bilaterales, son ejemplos del nuevo tipo de integración y regionalismo económico que ha surgido en América Latina, que impulsa la apertura al mercado global y que constituye un factor dinámico del comercio internacional. La propia opción de Estados Unidos, Canadá y México en el NAFTA es una experiencia de mayor envergadura en el mismo sentido. A ello se agregan el próximo acuerdo marco entre el MERCOSUR y la CAN y los pasos ya en marcha

para la constitución de una zona de libre comercio hemisférica a partir del 2005.

Si en lo económico los países de la región han encontrado la funcionalidad entre regionalismo y globalización, en lo político las realidades son todavía propias del proceso de transición. Las reuniones anuales del Grupo de Río, de las Cumbres Iberoamericanas, de las Cumbres Andinas y de las Cumbres Centroamericanas, sugieren que América Latina se encuentra en el proceso de definir una agenda política propia más clara, diferente en buena medida a la de la década pasada, que la afirme como una estructura de interlocución eficaz frente a terceros en el mundo de la globalización.

Ello plantea la necesidad de resolver, progresivamente, algunas cuestiones vinculadas a la institucionalidad política latinoamericana: el destino de la reforma de la OEA y su relación con las Cumbres Americanas, la institucionalización progresiva del Grupo de Río y la eventual ampliación de sus miembros, así como la actuación del SELA como órgano de consulta y coordinación. La región presenta hoy una dinámica muy rica de cursos de acción para la coordinación y concertación política, pero subsisten mecanismos que de alguna manera duplican competencias y funciones.

Además del perfeccionamiento de la institucionalidad política latinoamericana, está el tema de la agenda común y el de la definición del perfil de acción conjunta de la región, proceso que aún está abierto y que implica varias opciones. ¿Debe actuar políticamente la región como una unidad? o por el contrario, ¿debe ser éste un proceso de contornos sub regionales? Parecería que se viene optando por una fórmula mixta tanto de agrupaciones sub regionales como formas de coordinación y concertación regional.

Los requerimientos de la globalización imponen a América Latina incrementar su presencia política, y definir sus perfiles como interlocutor en los procesos de cambio del sistema internacional, e identificar su propia agenda de. negociación, tal como lo viene haciendo en el Grupo de Río.

En el ámbito comercial, económico, científico y tecnológico, las realidades y las urgencias también ha cambiado. Es evidente que la cuestión de la deuda externa en la agenda del RIAL ya no tiene la misma presencia ni urgencia que al inicio de la década, habiendo los países de la región superado la llamada década perdida de los ochenta.

Hoy emergen nuevos temas en la agenda económica. Paralelamente a los procesos de liberalización económica y de apertura comercial, la transformación productiva para el mercado global aparece quizás como el

tema más relevante, junto al de las capacidades empresariales en la región y la conveniencia de pensar en mercados más amplios que los de los Estados nacionales.

Como en el caso de las variables políticas, estas cuestiones implican desafíos de nueva índole a la política exterior de los países latinoamericanos y a la concertación económica. Actualmente los agentes de las economías nacionales son los empresarios y las empresas como parte de la lógica del mercado y de la modernización económica de la región. Sin embargo, la experiencia de la participación de los empresarios y las empresas en los aspectos económicos de las políticas exteriores es aún muy incipiente y requiere mayor concertación.

El sistema globalizado del mundo actual mantiene la vigencia, aunque sobre bases distintas, de algunos de los temas transnacionales de inicios de la década. Básicamente son las cuestiones de las drogas y del medio ambiente. La región, en ambos casos, ha acumulado una experiencia importante de concertación, habiendo mantenido ya significativos avances, sobre todo en la lucha coordinada contra el narcotráfico.

Por otro lado, las tendencias globales han incrementado o generado nuevos problemas transnacionales a los que las políticas exteriores latinoamericanas deben dar respuesta. Quiero citar cuatro de ellos.

En primer lugar, el tema de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano, ocupan ahora un lugar central en las preocupaciones internacionales.

En segundo lugar, el asunto de los trabajadores migratorios afecta a gran parte de los países de América Latina. Es una de las peculiaridades del sistema global, que mientras se liberalizan todos los factores de la producción, el factor trabajo es objeto de crecientes medidas proteccionistas en los países de tecnología avanzada que con legislaciones restrictivas y discriminatorias muestran en algunos casos actitudes xenofóbicas.

En tercer lugar, en el contexto de la modernización de las economías para el mercado global, la violencia adquiere nuevas formas y se propaga de manera alarmante. A los problemas de terrorismo se agrega la intensificación de la violencia común y las conexiones internacionales que pueden tener ambos fenómenos, lo que hace a éstos temas prioritarios en la agenda latinoamericana.

En cuarto lugar, figura un asunto que aún no ha emergido en sus verdaderas dimensiones. Se trata de la identidad cultural latinoamericana y los efectos de la globalización. Contenidos culturales y pautas de consumo de naturaleza global son cada vez más influyentes en la idiosincrasia latinoamericana. Dentro de un espíritu de libertad de empresa y de

pensamiento, estos flujos globales de naturaleza cultural no solamente son parte de la realidad sino que no deben ser discriminados. Pero, al mismo tiempo, está el problema de las identidades culturales latinoamericanas y la necesidad que éstas no se diluyan en la cultura global. Esta es una tarea que, juntamente con la temática de la educación, que ahora no he abordado, pero que será materia central de la próxima Cumbre Hemisférica compete tanto a la sociedad civil, como a los gobiernos y a las políticas exteriores latinoamericanas.

He esbozado algunas áreas temáticas de lo que podrá ser parte de la nueva agenda de las relaciones internacionales latinoamericanas con miras al segundo milenio.

Estoy persuadido que el tema de la agenda es una tarea que deben acometer los propios gobiernos, pero en lo que concierne a su identificación y desarrollo conceptual, es también responsabilidad de los medios académicos latinoamericanos.

En este contexto, FLACSO y el RIAL, tienen la oportunidad de repensar la agenda latinoamericana y de abrir los espacios de una reflexión compartida que a todas luces parece indispensable para el futuro de nuestros pueblos.

En mi condición actual, sigo teniendo la plena convicción que es una tarea pendiente la de crear mayores y mejores nexos entre la comunidad académica de relaciones internacionales y las instancias de gobierno que administran las políticas exteriores.

La globalización también exige que las políticas exteriores de la región se afiancen mejor en los diversos estamentos de la sociedad civil, en los agentes económicos, en los agentes sociales y particularmente en el mundo académico.

El análisis de los procesos internacionales, la identificación de sus tendencias, de sus límites y posibilidades, sobre bases éticas, es una tarea académica de gran valor para quienes formulamos y ejecutamos la política exterior. La acción futura de FLACSO y del RIAL, estoy seguro podría ayudar a transformar este postulado en una realidad.

No puedo concluir sin expresar mi más sincera felicitación a los organizadores de este encuentro internacional, que no sólo nos permite encontrar a viejos y nuevos amigos, sino que además anuncia el relanzamiento del RIAL como foro de pensamiento y diálogo para analizar las relaciones internacionales de América Latina.

PRIMERA PARTE

GLOBALIZACIÓN y AMÉRICA LATINA: IMPACTOS EN LA CONCERTACIÓN REGIONAL

EL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN

GABRIEL VALDÉS S.[1]

Para mí es una satisfacción muy grande de nuevo oír la palabra RIAL, me recuerda muchas instancias de reflexión: Buenos Aires, Río de Janeiro, México, Perú, Colombia, Londres. Como señaló Luciano Tomassini, co-autor de esa iniciativa, eramos pocos, hablábamos con mucha confianza, con mucho idealismo, con mucha esperanza, con mucha convicción. RIAL fue una semilla que fructificó, quedó un poco envuelta en el torbellino de los hechos políticos nacionales de los años 80-90 que si bien tenia un claro contenido político, desde el principio coincidimos que era un conjunto de "intelectuales", políticos, militares -porque desde el primer consejo siempre participaron-, incluso eclesiásticos; o sea, una expresión muy pluralista de la sociedad latinoamericana ,que en esa época era el centro de pensamiento con mayor contenido y cierta penetración de lo que entonces se podría llamar procesos económicos latinoamericanos.

El tiempo ha demostrado que lo económico ha superado a lo político, en cuanto a la vinculación al pensamiento y a la acción en América Latina.

No cabe duda, que los países han progresado desde aquellas épocas, hablo de fines de los 70, principios de los 80. Se ha progresado históricamente en forma extraordinaria en materia de desarrollo democrático y eso

---

[1] Senador de la República de Chile. Ex-Presidente del Senado.

ha sido fundamental. Pero repito, los contactos humanos desde el punto de vista de la planificación, desde el punto de vista de una conciencia latinoamericana, respecto a los fenómenos internacionales, han decaído para ser prácticamente abrumada esta conciencia por la extraordinaria y dinámica realidad económica que significa el proceso de comercio de inversiones que, particularmente en el caso chileno, ha tenido un dinamismo extraordinario, pero que también lo ha tenido Brasil, Argentina, los países centroamericanos, México, etc. Ha habido menos reflexión y más acción. Puede ser que sea bueno porque América Latina ha sido un continente muy reflexivo pero poco eficiente en materia de formulación de políticas desde el Congreso bolivariano frustrado de Panamá.

Pero no cabe duda que lo que estamos viviendo, requiere una profunda reflexión. Porque a veces parece que nuestras acciones, aquellas financieras y aquellas económicas, y aquellos acuerdos son un poco sonámbulos, están hechos sin una perspectiva, una dimensión, una reflexión suficiente para saber en definitiva a quién aprovechan esos esfuerzos económicos, a nuestros pueblos, a centros financieros internacionales, a grandes empresas transnacionales. Yo no tengo nada contra ellos, pero pienso que deberíamos saber que estamos haciendo, quién es el que está ganando. Estamos asentando nuestra soberanía nacional o subregional o regional en un mundo en que la globalización es el fenómeno más extraordinario, inevitable y bienvenido, pero donde el que sobrevive y aprovecha es aquel que es capaz de consolidar, de perfilar, de sostener elementos fundamentales de su identidad y de su personalidad. No es la globalización la disolución en un mar gris entre tonos de diferente tensión y color que los iguale; sobre todo para países que no tenemos ni los fondos, ni los recursos, ni la tradición que tienen los europeos, los estadounidenses o los países orientales, basados en profundas raíces culturales.

A mí me preocupa mucho el fenómeno globalizante, porque si bien lo celebro y lo aprecio, creo que una dimensión fundamental de la libertad del ser humano, que se desprende de presiones -particularmente con la más grande, con el más grande colapso que ha experimentado el mundo, que es la caída del Muro de Berlín donde tenemos un significado histórico increíble, un muro roto por el proceso de liberación del hombre contra las tiranías y las ideologías aplastantes- se abre el mundo y esa apertura crea una dimensión, no digo universal todavía, pero crea una apertura global en brazos de la tecnología y de la movilización maravillosa que la ciencia ha tenido hoy día, en las comunicaciones y en el transporte. Pues bien, eso bienvenido, pero nos lleva a una consideración de cómo vamos los

latinoamericanos con este proceso. Echo de menos un análisis, tal vez un poco más profundo, un tiempo para el análisis del fenómeno cultural, ya que en definitiva el mundo está siendo manejado por ideas y las ideas se transforman en fuerza, más allá de los dólares, más allá de las contabilidades. Parece que hoy día el mundo estuviera en manos de contables, porque todo se cuenta en dólares y hay cosas más profundas que eso.

Entonces, si las ideas están creando cambios, tenemos que resolver que cambios aceptamos y que cambios no aceptamos. No porque prohibamos o pongamos rejas a nuestras fronteras, pero sí porque tenemos ideas nuestras que nos hagan respetables, no seremos ricos, pero tenemos que ser respetados y tenemos que participar en la construcción de un nuevo orden, que al final vendrá.

Yo soy partidario de las dos tesis de Jaguaribe. La tesis no de la verticalidad gótica que se nos puede imponer, sino que de la pluralidad dentro de la cual América Latina, y especialmente el MERCOSUR, tienen una función extraordinaria.

Pero estos acuerdos, no pueden ser hechos solamente por hombres de negocios, a los cuales aplaudo; por inversionistas, a los cuales celebro, por elementos de comunicación, a través de Internet; tienen que ser hechos por la sociedad entera, participando como pueblo. Tampoco lo hacen los Estados, porque están muy disminuidos por efectos de la concepción neoliberal, que se toca también con la emergencia de la sociedad civil y que se toca con la participación del pueblo que hoy día, también ha tomado conciencia que es el sujeto de la historia y por eso que esta mesa que representa a todos los sectores de la sociedad, este cuadro de participación, tiene que ser fundamental.

Yo creo, en la acumulación sucesiva de acuerdos donde los Estados nacionales disminuyen pero se van creando espacios que se van acumulando y no en la globalización en la cual algunos llegan y los otros quedan en una dura periferia; tal vez, más dura que la anterior que se creaba cuando los Estados, que eran soberanos y autónomos, operaban con miras personales, cada uno de ellos.

La periferia marginal que yo veo en mi país, que aceleradamente se ha modernizado, es muy fuerte, muy peligrosa, muy inmoral; ha sido definida en un libro que ha entregado el Presidente de la República el día viernes pasado, hecho con Naciones Unidas, **"El informe de desarrollo humano de Chile 1997"**. En este informe uno ve que ha aumentado el bienestar, la conciencia de bienestar físicamente, la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, la mejoría económica, pero a medida que aumenta esa libertad, ese bienestar, aumenta la intranquilidad. Estamos en un mundo

intranquilo, el Estado daba garantías antiguamente, hoy día no las da más. El Estado de Chile invierte el 21% del total de sus ingresos en el país, por lo tanto, el Estado de bienestar desapareció. Hoy día cada uno tiene que manejarse por sí mismo, fácil es decirlo en países de 25 mil dólares per cápita, muy difícil de hacerlo en países de 5 o 4 mil dólares per cápita donde hay intranquilidad. Eso, nos hace reflexionar que la globalización, no es total, es parcial, es por sectores, produce desequilibrios, trae consecuencias positivas y trae consecuencias muy negativas. Frente a ellos nosotros hemos de reflexionar muy severamente, lo que quiere decir, sin embargo, que si bien la globalización es muy fuerte financieramente, cuando uno la analiza más profundamente se da cuenta que está manejada en gran medida por los llamados clasificadores de arriendo, porque ni siquiera son los gobiernos, ni siquiera es el Banco Mundial, ni siquiera el Fondo Monetario, los clasificadores de arriendo son unos cuantos abogados y economistas, que se sientan en Londres y que dicen en este país son tres A, estupendo, se van los dineros para allá; en este país son dos A, este país se va para abajo. ¿A quién responden?, no se sabe, pero a alguien responden.

Es así, estamos en un mundo en que parece que no hay control, no me asusta, porque creo que es el nacimiento oscuro de un mundo nuevo y siempre es atrayente el mundo nuevo; pero realmente en lo financiero estamos en eso, en lo cultural estamos recibiendo fuertes presiones para no ser lo que somos, el idioma, la cultura, nuestra manera de ser, de comer, de divertirnos, nuestra manera de amar, nos llega la violencia, nos llegan otras culturas. Hay países, culturas, donde la violencia forma parte de la vida, nosotros no queremos esa violencia. Hay fenómenos en la globalización que son difíciles, complicados, pero hay otros que son extraordinarios, inevitables, porque vuelvo a decir: la globalización responde a un proceso de la liberación del hombre de todas las presiones, de lo feudal a lo monárquico, a los Estados centralizadores, a las ideologías globalizantes; y emerge el hombre, y los hombres que emergen son los hombres que tienen más inteligencia, más poder, y los que no tienen también se quedan atrás.

Entonces aquí hay un problema de globalización pero hablo de globalización con justicia, globalización con personalidad, globalización con equidad en el mundo. Esa es nuestra tarea y creo que para eso la conciencia latinoamericana, la conciencia de los grupos intelectuales, los grupos políticos, es muy fundamental. Yo no creo en el fin de la historia, está empezando la historia, el hombre está rompiendo algunos tabúes que tenía, está sometido a ciertas ideologías, está sometido a ciertos mandos

que venían de épocas oscurantistas y está liberándose el hombre, estamos en el comienzo de una era preciosa, yo soy muy optimista y por eso creo que esta reunión tiene mucha importancia, y agradezco mucho que me hayan invitado.

EL SENTIDO DEL CAMBIO

LUCIANO TOMASSINI[1]

Cuando se habla de globalización, regionalismo o nacionalismo, no se está hablando de opciones alternativas y abstractas, sino de un proceso histórico central -el proceso de globalización- y de las distintas respuestas que, de hecho, pueden o quieren dar las diversas sociedades nacionales a partir de sus distintas culturas y niveles de desarrollo. Pero para entender la dirección y la viabilidad que podría tener esa gama de respuestas resulta esencial comprender cuál es el sentido que tiene ese proceso, porque el tipo de respuestas económicas, sociales y políticas que busquen las distintas sociedades dependerá de la percepción que ellas tengan de su significado.

Ante todo, es pertinente preguntarse si la globalización tiene un sentido, o es un proceso que -como los microchips o los satélites- sirve para transmitir cualquier cosa. Las respuesta es que si bien esto último es cierto, pues el más poderoso motor de la globalización es el mercado, todo lo que actualmente difunde ese proceso está marcado por el sello o el común denominador de nuestro tiempo, que en definitiva da un sentido o carácter central a lo que aquél difunde. Estamos acostumbrados ¿Cuál es ese sentido?

---

[1] Secretario Ejecutivo del Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

La simplicidad y brevedad de esta reflexión la obligan a limitarse a plantear una hipótesis, descartando, tentativamente, otras. Entre estas últimas se mencionarán solamente tres. La primera es la de que se trata de un fenómeno original y fundamentalmente económico, visión que aquí no se comparte, aunque la transformación de la economía mundial aparentemente haya desencadenado este proceso y sea aún hoy la cabeza visible del iceberg. La segunda es la de que, en todo caso, se trata de un fenómeno internacional, ya que aquí, en cambio, se sostiene que estamos frente a un proceso que básicamente no lo es, sino que abarca y entrelaza por igual al sistema internacional y a las diversas sociedades nacionales mediante la difusión de un conjunto de conocimientos, valores y prácticas cuyo grado de coherencia o heterogeneidad está aún por definir. La tercera consiste en que no se trata solamente del triunfo del mercado sino del cambio de una sensibilidad cultural por otra, del tránsito de un mundo industrial a otro posindustrial, de una sociedad materialista a una posmaterialista, o de un mundo Estado-céntrico a uno posnacional, lo que aquí se esboza es la hipótesis de que este proceso plantea la posibilidad de reemplazar, no sin grandes incógnitas y contracorrientes, un largo período identificado con la modernidad tal como la conocimos en sus etapas más maduras, caracterizado por la sucesión de fuertes paradigmas, por otro que desconfía de todos los modelos o proyectos sociales uniformadores.

Con todo, y ésta es la tesis central de esta propuesta, no es un proceso que se limita a integrar unidades locales anteriormente dispersas. Lo que difunde tiene un común denominador, una dirección y un sentido, y detrás de él hay una nueva perspectiva epistemológica, una nueva sensibilidad cultural, una visión del mundo nueva.

Un distinguido intelectual dijo recientemente que todos somos hijos de la Ilustración. Aquí se propone la hipótesis de que nos hemos quedado huérfanos. Lo que se está cuestionando en círculos cada vez más amplios es el modelo de modernidad encarnado por la Ilustración. Y muchos observadores calificados sostienen que ese cuestionamiento ha adoptado la forma de un "proceso a la razón" tal como ésta fue definida y utilizada por dicho proyecto. El nacimiento del mundo moderno fue descrito por un historiador como "una rebelión de la razón contra un mundo de autoridades admitidas"[2]. Lo que hoy estaríamos viviendo es una revuelta de la sociedad y del sujeto contra esa racionalización excesiva, centralizada

2 Jaime Vicens Vives, *Historia General Moderna*. Montaner y Simon, 1951

y uniformadora de la vida social, que tan bien describió Max Weber en los albores de este siglo[3].

Se trata, por cierto, de un proceso con consecuencias esencialmente ambiguas. Es innegable que la revolución de la información y las comunicaciones ofrece, al mismo tiempo, la posibilidad o el peligro de homogeneizar los distintos nichos económicos y socioculturales subsistentes -peligro de consecuencias más graves y más subversivas cuando este proceso expone a esa ilusión inalcanzable a vastos sectores de la población más pobre del planeta- y la oportunidad de enfrentar una gama en permanente diversificación de opciones sociales y de vida.

En tal sentido la transnacionalización de la economía mundial fue más bien la última etapa del proyecto racionalista de la Ilustración que la primera del proceso de globalización actualmente en curso. En esa etapa la gran corporación, cuya influencia y poderío fuera analizada por Adolf Berle a principios de los años treinta, desarrolló al máximo su lógica expansiva, distribuyendo racionalmente sus operaciones a través del mundo, sin renunciar a la centralización y uniformidad de las mismas. En ese período las grandes empresas industriales, la base tecnológica y la estructura productiva heredadas esencialmente de fines del siglo pasado, así como las aspiraciones profesionales de los sectores medios, el predominio de los obreros industriales entre los asalariados, el patrón de desarrollo urbano y el papel del Estado, se vieron poderosamente magnificados. Y si bien sufrieron grandes cambios, lo hicieron sin apartarse, en lo sustancial, de una línea histórica. Drucker sostiene que si, como Rip van Winckle, un economista se hubiera quedado dormido hacia fines del siglo pasado y hubiera despertado en los años sesenta no habría encontrado nada esencialmente nuevo: el papel central del petróleo y sus derivados en el racimo tecnológico de esa época, el motor de combustión interna, y el papel todavía importante de la siderurgia heredada del pasado, con el correspondiente protagonismo de la industria automotriz y la de los transportes, continuaban constituyendo los pilares del desarrollo en esa época[4]. Al mismo tiempo, éste continuaba vinculado al capital, los recursos naturales y la fuerza de trabajo. Las grandes corporaciones, como la Krupp y la Ford a principios de siglo, seguían concentrando en un grado extraordinario la capacidad económica necesaria para poner en juego esos

3 Max Weber, *Economía y Sociedad.* Traducción del Fondo de Cultura Económica,.1960.

4 Peter Drucker, *The New Realities.* Harper & Row, 1989; y *The Post Capitalist Society.* Harper Business, 1993.

factores de producción y dominar sectores enteros de la economía, como ocurrió con la General Electric, la ATT, la Dupont de Nemours, la General Motors, la IBM y otras.

Todo eso comenzó a cambiar, precisamente, en los años sesenta. El patrón tecnológico que había servido de base a la economía durante cerca de cien años, sustentado fundamentalmente por un recurso que reunía la característica de ser abundante, barato y de usos múltiples, como era el petróleo, comenzó a ser reemplazado por otro que poseía las mismas características: la electrónica. Aquellos sectores que habían sido el motor del crecimiento económico durante ese largo período entraron en dificultades y comenzaron a acumular capacidad ociosa, mientras otros tomaban la vanguardia, como la industria de la informática y las comunicaciones; los servicios, especialmente la industria financiera, fuertemente estimulada por los avances en la información; la producción de nuevos materiales y la biotecnología, y en general el desarrollo de una explosiva multiplicidad de procesos, productos, servicios y mercados creados en buena medida por el marketing, la publicidad y las comunicaciones. El reemplazo de unos sectores motrices por otros, y la proliferación de nuevas actividades dinámicas de alta tecnología, fue acompañado por cambios similares en la posición competitiva de las grandes potencias industriales. La transición tecnológica y económica mundial es el origen de los cambios en sus posiciones relativas, singularizados en la persistente competencia entre Japón y Estados Unidos tanto dentro de sus respectivos mercados como en los del resto del mundo. Es el origen también de la tendencia hacia la formación de grandes bloques económicos o comerciales en América del Norte, Europa y la región Asia-Pacífico, bloques que presentan características y contornos muy cambiantes[5].

Más importantes que estos grandes cambios son las microtransformaciones que están en su base y los explican. La política de las grandes corporaciones encaminadas a manipular sus precios de transferencia para concentrar los beneficios en sus casas matrices fue reemplazada por otra orientada a estimular la autonomía de sus distintas ramas y la competencia entre ellas. Más aún, las grandes corporaciones han tendido a perder su papel de liderazgo en la economía frente a empresas más pequeñas,

5 Michael Porter. *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, 1990. Lester Thurow, *Head to Head*. Morrow, 1992. Paul Kennedy, *Toward the XXI Century*. Vintage Books, 1993. Kenichi Ohmae, *The End of the Nation State: The rise of regional economies*. The Free Press, 1995. Robert Lawrence, *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*. The Brookings Institution, 1996.

tecnológicas e innovativas. Las empresas familiares no pueden ser destruidas por las corporaciones anónimas responsables ante sus accionistas y manejadas por una carta de gerentes profesionales[6]. La localización de las empresas de punta se ha desplazado desde áreas como Detroit o la carretera 68 en Massachusetts hacia Silicone Valley o el cordón del sol de Estados Unidos, desde el norte hacia el sur de Alemania o de los grandes complejos industriales nipones hacia sus países vecinos - los Tigres Asiáticos- o hacia microzonas en torno al Estrecho de Corea o a Hong Kong y las regiones aledañas de China[7].

Junto al tamaño, cambió el diseño organizacional de las empresas, descartándose su rígida estructura piramidal o jerarquizado por redes flexibles y por un tipo de gestión menos basada en el mando que en la información y la creación de oportunidades. Ha surgido una gigantesca gama de nuevas profesiones con un fuerte predominio del conocimiento y los servicios. Florecen en todas partes edificios, oficinas, supermercados y hogares inteligentes. Las actividades de las organizaciones y las personas ya no están tan vinculadas a su lugar de vida o de trabajo, ni a una carrera o un horario fijo, pues ellas están interconectadas mediante el computador, el fax y canales comunicacionales como Internet y otros. El avance técnico, el abaratamiento de los costos y la creciente interconexión entre los servicios bancarios, los seguros, los transportes y las inversiones, abren constantemente nuevas vías a esas actividades.

Los procesos económicos que antes habían estado considerablemente separados y que requerían grandes lapsos de tiempo para transitar entre uno y otro, como la invención de una nueva tecnología, el diseño de un producto, su fabricación y su venta en el mercado, actualmente se encuentran integrados por instrumentos tales como el diseño computarizado o la información instantánea acerca de los bienes y servicios que compran los consumidores, permitiendo definir la composición de la oferta en los próximos meses o semanas, y creando un mundo en que desde los productos hasta los servicios culturales pasan a ser diseñados y rediseñados permanentemente en función de las preferencias personales y los nichos de mercado. Como se verá más adelante, contrariamente a la opinión prevaleciente en amplios sectores del mundo en desarrollo, éste también acusa el impacto de estas tendencias, aunque en muy distinta

6 The Economist, 10 de febrero de 1996

7 Kenichi Ohmae, Op. Cit.

medida que los países industriales, con efectos contradictorios y a veces negativos, pero no por ello menos inevitable.

Hay mucho que decir acerca de las causas que han provocado este proceso. Entre ellas conviene señalar tres megatendencias. La tendencia hacia la transnacionalización de la economía mundial, que fue el detonante más visible del proceso de globalización, aunque sin identificarse con éste, ni siquiera al avanzar desde el campo de la producción hacia los sectores financieros, tecnológicos y de las comunicaciones. La segunda se refiere a la emergencia de un nuevo paradigma tecnológico, siguiendo la tendencia histórica a generar cambios sociales de largo plazo a partir del reemplazo de un patrón sociotecnológico por otro, como en los tiempos modernos ocurrió con el tránsito de unas sociedades agrarias a las ciudades mercantiles del Renacimiento; de sociedades aún tradicionales a sociedades industriales, basadas en el carbón y en el hierro desde fines del siglo XVIII; o en el reemplazo de este último modelo por una base sociotecnológica centrada en el petróleo y sus derivados a partir de la última parte del siglo XIX. Este ciclo se cumplió una vez más alrededor de los años setenta, con el despliegue de un nuevo racimo tecnológico cuyo tronco central estaba proporcionado fundamentalmente por la información y la microelectrónica aplicada a múltiples procesos, cuya emergencia, precisamente, hizo posible las profundas transformaciones que experimentaran las sociedades y las economías en el mundo entero. En tercer lugar, un fenómeno que constituye la esencia de este cambio de época, cual es la mutación de las visiones, los valores, las percepciones y los comportamientos de la comunidad y de la gente acerca del mundo y de las cosas[8].

Ya se ha señalado que, en el fondo, lo que está provocando un cambio de época es la superación de un período histórico, el de una modernidad hecha a imagen y semejanza de la Ilustración, en que de una u otra manera se creyó posible organizar la vida de la gente a través de operaciones de ingeniería social que tenían por objeto llevar a la práctica grandes proyectos o modelos, y que era el Estado -y no las personas- el demiurgo encargado de encarnar esos proyectos y de imponerlos desde el gobierno sobre sus respectivas sociedades[9].

---

8 Ver Ronald Inglehart. *Culture Shift*, Princeton University Press 1990. Daniel Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Basic Books, 1976. Jean Lessourne. *Les Mill e Sentiérs de L'Avenir*. Presses Universitaires 1969 y OCDE. Interfutures, Paris 1970.

9 Este fue el caso, en Chile, de la época de las "planificaciones globales" como denominó Mario Góngora los experimentos ideológicos de los gobiernos de Frei, Allende y de los militares.

La gran variedad de interpretaciones -e incluso de denominaciones- existentes para caracterizar el mundo actual como posmaterialista, posindustrial, posestructuralista, poscapitalista, posnacional o posmoderno, tiene un común denominador que está siendo compartido por círculos cada vez más amplios, cual es el cuestionamiento de la capacidad de la razón para ordenar los asuntos sociales; el sentimiento de que junto a ella hay otras formas de conocimiento práctico, emotivo, particularista o local, que tienen validez para apreciar la realidad; el descrédito no sólo en la protección brindada por el Estado sino también en la confianza en la "salvación por la sociedad"; la reivindicación de espacios de creación cada vez más amplios para las personas y las comunidades; y la tendencia a reemplazar la uniformidad de la vida moderna por la diversidad, estimulada por el flujo de mensajes cognitivos, valóricos, organizacionales, económicos, de consumo o recreacionales que el proceso de globalización trasmite hasta los últimos rincones de las distintas sociedades nacionales[10].

Lo anterior plantea el desafío de definir con lucidez a qué es lo que tendrán realmente que responder las sociedades nacionales, especialmente las del mundo en desarrollo, en el largo plazo. Podría ocurrir, y está ocurriendo en muchos casos, que los mejores esfuerzos que haga un país por adecuar su política económica a las características de los mercados internacionales choquen con el desencanto causado por la brecha producida entre lo que se muestra a esa sociedad en las vitrinas de la globalización y la capacidad de aquélla para acceder a esa variada oferta, en la medida en que en el cambio de una política por otra -en el ajuste- se hayan deteriorado sus niveles de ingreso, seguridad y empleo, o hayan surgido estructuras sociales más desiguales que en el pasado. También puede ocurrir que las estrategias de algunos países en desarrollo para formar parte de acuerdos económicos y comerciales en que participan los grandes actores del mundo industrializado, junto con los beneficios esperados, impongan condicionamientos de ambiguos efectos sobre el mercado de trabajo, el uso de los recursos naturales, el medio ambiente, y la penetración de canales globales de información, comunicación y de productos culturales, que terminen transformando la cultura y las formas de vida de ese país, conduciendo una especie de sincretismo cuya calidad -o conveniencia- resulte problemática. Pero junto a esos riesgos habría que definir las oportunidades que abre ese fenómeno, sus márgenes de

10 Clifford Geertz. *Conocimiento Local,* Paidos 1994 y Rafael Echeverría. *Ontología del Lenguaje*, Dolmen, 1994.

inexorabilidad o adaptación, las formas de manejar su impacto para aprovechar esas oportunidades y de qué manera tiene que prepararse el país, la sociedad y las personas para vivir ese proceso.

Esto lleva a subrayar también que debajo de las transformaciones tecnológicas, económico-sociales y aún valóricas que ya han sido señaladas se advierte el tránsito de una sociedad de producción a otra del conocimiento; de una meta de producción de gran volumen a otra que busca generar un mayor valor; de la competencia por el capital, la fuerza de trabajo o los recursos naturales a la competencia por el conocimiento y la calidad como llave de acceso a los mercados. Una sociedad en que la fuerza de trabajo combina la especialización con la flexibilidad, lo que explica que una proporción creciente de los altos ejecutivos de empresas estadounidenses sean filósofos, y una más alta aún que abarque a gente proveniente de las humanidades, la lingüística y las ciencias sociales. Un rasgo aparentemente paradojal es el de que, como consecuencia del descrédito de las grandes instituciones como el Estado, los partidos políticos o las poderosas corporaciones industriales del pasado, hemos llegado a vivir en un mundo de organizaciones, en que la mayor parte de los aspectos de la vida de las personas -trabajo, educación, consumo, vida de familia y tiempo libre- está, para bien o para mal, alojado voluntariamente dentro de organizaciones altamente particularizadas, en su mayor parte creadas por las propias personas para atender sus intereses.

El rezago en generar organizaciones, marcos regulatorios o respuestas, sea en los países industriales como en desarrollo, es responsable de la brecha, característica de la actual transición, entre el logro de indicadores macro exitosos o satisfactorios con múltiples fuentes de malestar e insatisfacción a nivel microeconómico y social. Ello muestra la creciente incapacidad de las grandes propuestas, estructuras y políticas instrumentales por el Estado, en que el mundo cifró su confianza durante los últimos doscientos años, para articularse con lo particular -con las comunidades, las regiones y la gente- como lo exige el actual cambio cultural. Este es el principal desafío actual de la política.

EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

GLOBALIZACIÓN y SU IMPACTO EN LAS ECONOMÍAS

JOSÉ ANTONIO OCAMPO[1]

El presente artículo contiene unas breves consideraciones sobre el tema de la globalización y sus impactos sobre las economías y el comercio.

Debo comenzar diciendo que la globalización es un proceso de creciente interdependencia global, cuya velocidad, intensidad, profundidad y amplitud geográfica van más allá de lo conocido hasta ahora. Pero en este proceso en realidad se esconden dos fuerzas que han venido operando en sentidos complementarios y además, reflejándose en una multiplicidad de instancias. En primer lugar, el proceso de apertura o internacionalización de las economías nacionales; y, en segundo lugar, el proceso que ha tenido lugar desde el punto de vista de los sectores privados de los distintos países y en particular, de aquellas empresas más grandes localizadas en el contexto mundial, que podemos denominar el proceso de transnacionalización.

Las dimensiones en las cuales se ha extendido la globalización como proceso son primero el ámbito comercial, donde hay un rápido crecimiento del comercio exterior, que más adelante veremos gráficamente, con un crecimiento muy superior al del Producto Interno Bruto (PIB). Además, un crecimiento significativo del comercio intra-firma y más general del comercio intra-industrial, donde la forma de comercio es cada vez menos de bienes y servicios entre sectores productivos y donde cada economía

---

[1] Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

determinada especializa sus sectores productivos, dándose, un comercio en el cual dentro de cada sector productivo se intercambian crecientemente bienes y también servicios. Esto está caracterizado por lo que se llama cadenas productivas más largas, donde hay más etapas en el proceso productivo y también más países involucrados. En estas se diferencian claramente, en términos de realización productiva, las distintas etapas del proceso y esas etapas a su vez, involucran a una gran cantidad de empresas diferentes y de países diferentes.

La globalización comercial se caracteriza también por el hecho de que cada vez es más amplio el ámbito de lo que es comerciado internacionalmente, ya no se trata simplemente de bienes, sino cada vez más de servicios; con un crecimiento del mercado mundial, especialmente en lo que se llama el regionalismo, por la forma prioritaria que van adquiriendo los espacios regionales y subregionales en la dinámica comercial.

Un segundo gran ámbito, es el de la integración financiera, donde hay mayores flujos de capitales de todo tipo, con una creciente participación de inversiones extranjeras, que veremos en el caso particular de América Latina y el Caribe, flujos tanto de corto como de largo plazo, que han adquirido un grado de movilidad hasta ahora desconocido.

Hay en tercer lugar, un ámbito específico de integración productiva, que se puede caracterizar como una tendencia a normalizar o estandarizar la producción, a la vez que se dan fusiones y adquisiciones entre empresas transnacionales de distintos orígenes.

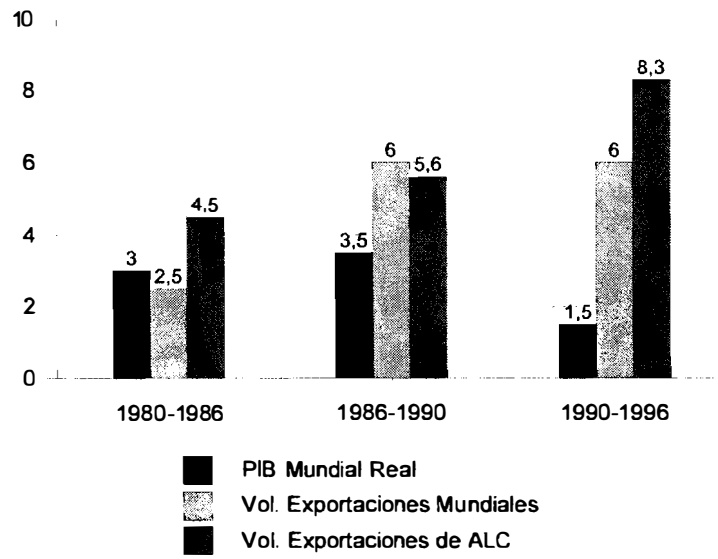
Una cuarta dimensión de la globalización es la tecnológica, cuyo elemento más relevante son los avances en la informática, la disminución de costos de transporte y comunicación y los nuevos procesos productivos, así como la creación de nuevos tipos de productos. En la expansión de comunicaciones que estamos viviendo hay obviamente, una gran cantidad de nuevos espacios para nuevos tipos de bienes, pero también para nuevos tipos de procesos productivos y de servicios asociados.

Y finalmente, una dimensión que es resultado de las anteriores tiene que ver con los impactos sociales y políticos de el proceso de globalización, como por ejemplo, una disminución relativa de soberanía nacional y gobernabilidad de los Estados por la superioridad que da la soberanía económica que resulta de todo este proceso. Esto implica menores grados de libertad para las autoridades nacionales, para tomar decisiones económicas y la convergencia de los patrones de consumo, entre los distintos países.

GLOBALIZACIÓN COMERCIAL

Gráficamente podemos observar algunos de estos procesos, en términos de sus implicancias para Latinoamérica, por ejemplo, en el gráfico N° 1, observamos tres períodos y tres variables, el crecimiento del producto bruto mundial; el crecimiento de las exportaciones mundiales y el volumen de exportaciones de América Latina y el Caribe.

Gráfico N° 1
Mundo: evolución de las exportaciones y del PIB
(variación porcentual anual)

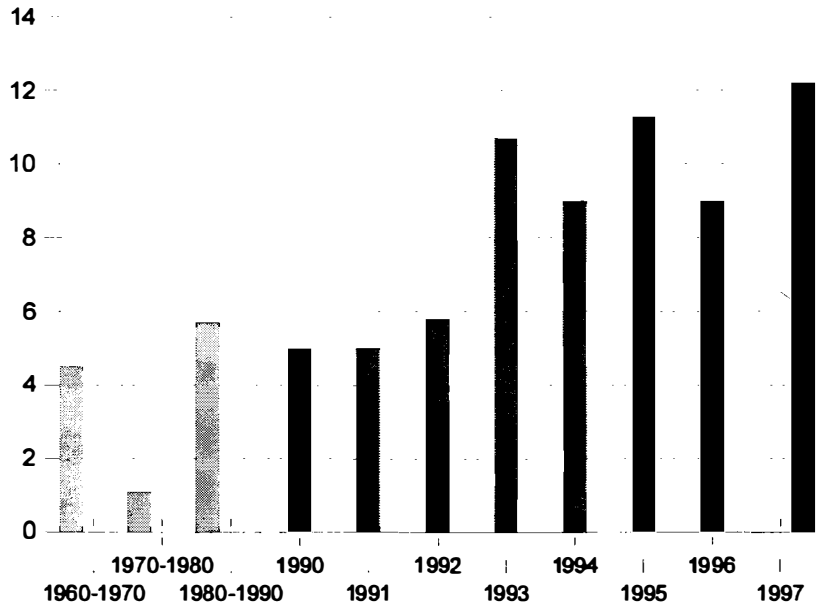


Fuente: OMC. Informe Anual 1997. vol. II.

Podemos observar, como desde mediados de los 80, se da efectivamente una evolución de las exportaciones -esto es así prácticamente en toda la pos-guerra-, con un período atípico en la primera parte de los años 80, cuando el comercio mundial creció apenas a nivel de un 2,5%. Con posterioridad su desarrollo fue muy superior al de la producción mundial. En el período 90-96, el comercio mundial creció al 6% real, en tanto la producción en los años 90 creció al 6% contra el 1,5% de la producción mundial.

Es interesante aquí el hecho que América Latina, a partir de los años 90, por primera vez en la posguerra, tuvo una exportación mayor a la del comercio mundial. Observemos para esto el gráfico N° 2.

Gráfico N° 2
Dinamismo de las exportaciones
América Latina y el Caribe



Fuente: CEPAL.

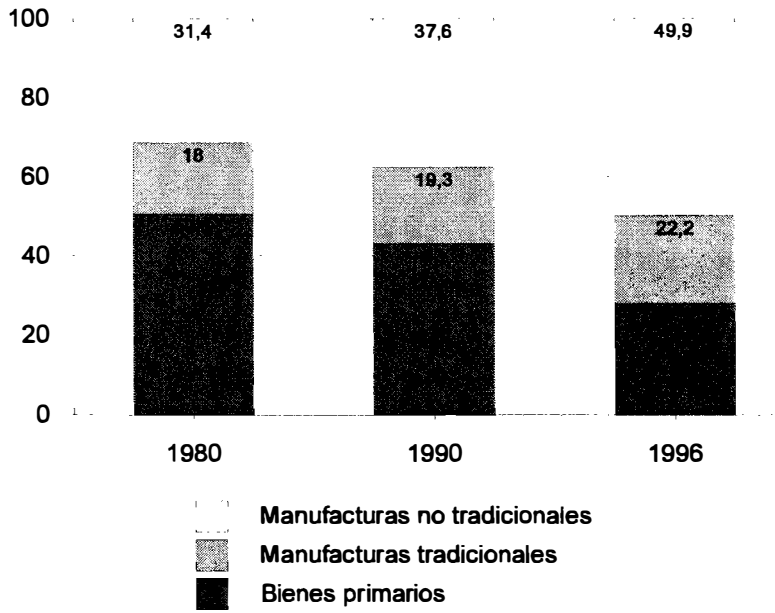
CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE EXPORTACIONES

Si lo expresamos en términos de la historia latinoamericana, esta gráfica muestra que hasta la década de los 80, el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas fue relativamente pequeño, ciertamente inferior a su Producto Interno Bruto, pero a partir de los años 90, especialmente en el año 1993, el crecimiento de las exportaciones latinoamericanas comienza a alcanzar tasas promedio entre el 9 y 11% real por año, que son tasas realmente sobresalientes para su valor histórico e

incluso como veíamos, para los propios patrones del crecimiento del comercio mundial.

Este proceso además, está acompañado por una diversificación importante de las exportaciones latinoamericanas. En el gráfico N° 3 se comparan tres años, el año 80,90 y 96, en términos de composición de las exportaciones latinoamericanas.

Gráfico N° 3
Diversificación de las exportaciones



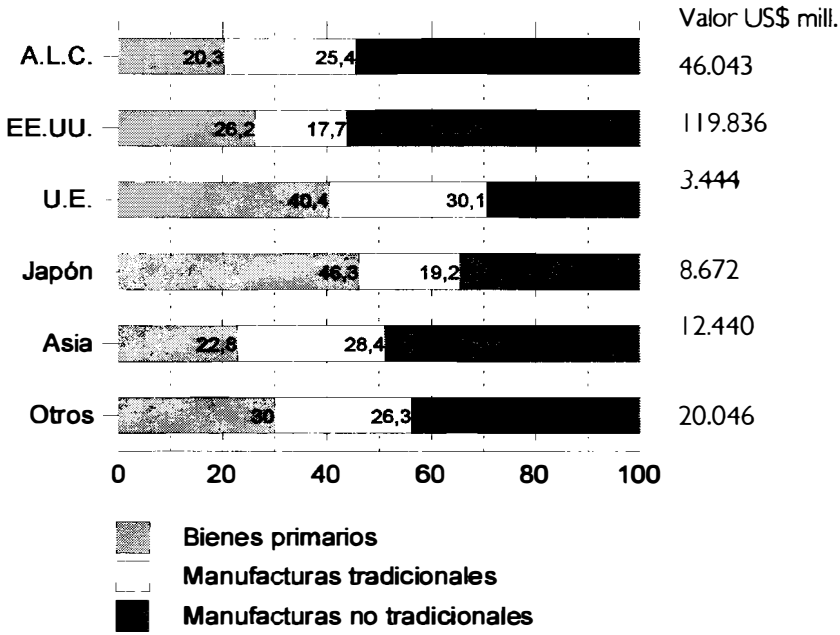
Fuente: CEPAL.

El fenómeno anteriormente descrito se observa, en que la exportación de bienes primarios tiende a disminuir de un poco más de la mitad de las exportaciones en el año 80 a un 43%, en el 90 y a un 28% en el año 96. O sea, el dinamismo de los últimos años va acompañado de una caída relativamente rápida de la participación de las exportaciones primarias. Esto significa que hay una especialización en la región, si bien se mantiene la manufactura tradicional, la que aumentó un poco su importancia relativa. Lo relevante de destacar, lo más trascendental es el crecimiento de lo que

uno puede llamar las manufacturas no tradicionales, que aumentan su participación de un 31% en el año 80 a un 38% en el 90 y casi a la mitad de las exportaciones en el año 1996.

La importancia relativa de estos flujos difiere un poco, de región en región. Siguiendo la misma clasificación, podemos ver cual es la importancia relativa en los distintos mercados de destino.

Gráfico N° 4
Composición de las exportaciones según destino, 1996



Fuente: CEPAL.

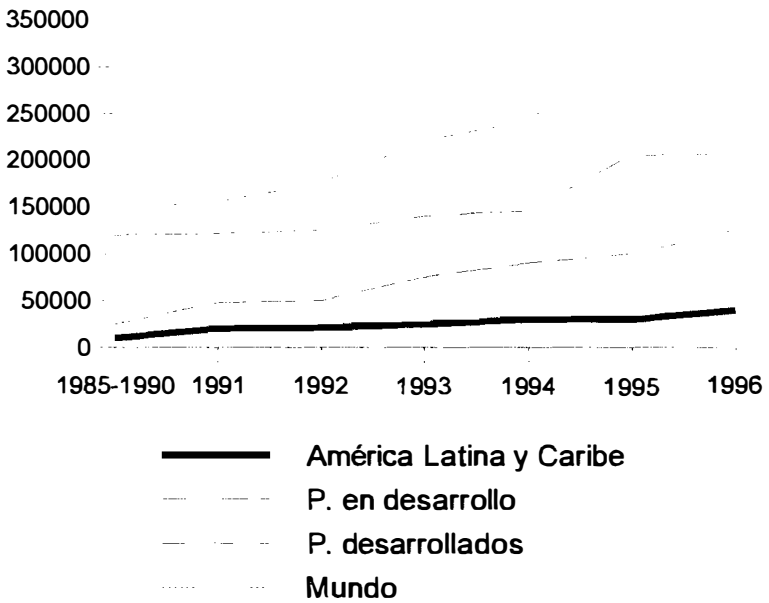
Se destaca en particular, el hecho que en las exportaciones intralatinoamericanas, que se muestran en la primera barra y en las exportaciones a Estados Unidos, la participación de las manufacturas es superior a otras regiones y en particular, de las manufacturas no tradicionales. En el comercio intralatinoamericano observamos que el 80% se refiere a manufacturas y sólo un 20% a productos de origen primario. En Estados Unidos, los productos primarios alcanzan el 26%. Por el contrario, en las exportaciones a la Unión Europea y a Japón, las exportaciones latinoameri-

canas tienen un contenido mayoritario de bienes primarios o de la conjunción de bienes primarios con exportaciones manufactureras más tradicionales.

LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED): UNA VARIABLE ESTRATÉGICA DE LAS GLOBALIZACIONES PRODUCTIVA Y TECNOLÓGICA

Lo interesante del proceso anteriormente descrito es la inversión que ha acompañado al proceso de transnacionalización, que se observa en el siguiente gráfico que muestra el crecimiento de la inversión extranjera directa, por grupos de países.

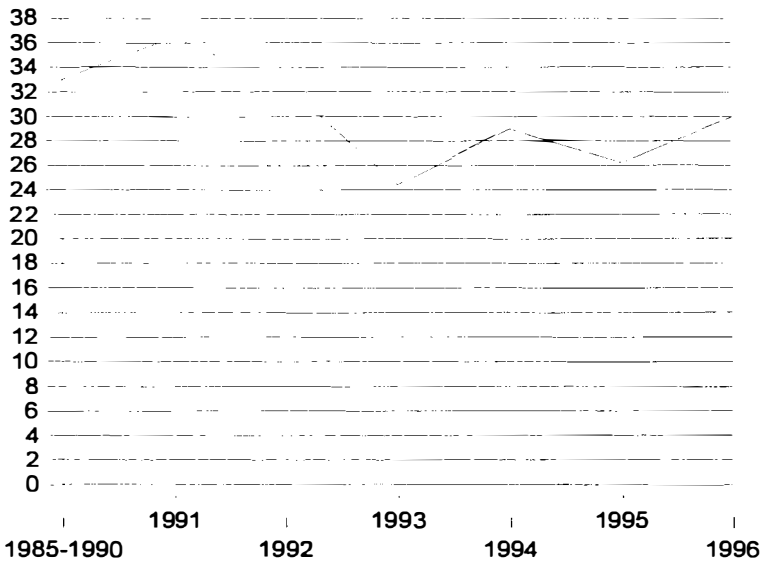
Gráfico Nº 5
Entradas netas anuales de IED por grupo de países, 1985-1996
(millones de dólares)



Fuente: UNCTAD. World Investment Report 1997.

Podemos ver el crecimiento constante de los flujos de inversión extranjera directa, que a mediados de los años 80, eran de unos 14.000 millones de dólares y que para 1996 representan unos 40.000 millones de dólares. La participación latinoamericana en los flujos propios de los países en desarrollo que tendía a ser alrededor de 30-35%, tuvo un descenso en 1993, como podemos observar.

Gráfico N° 6
Entradas netas anuales de IED a América Latina con respecto a los países en desarrollo
(porcentajes)



Fuente: UNCTAD, World Investment Report 1997.

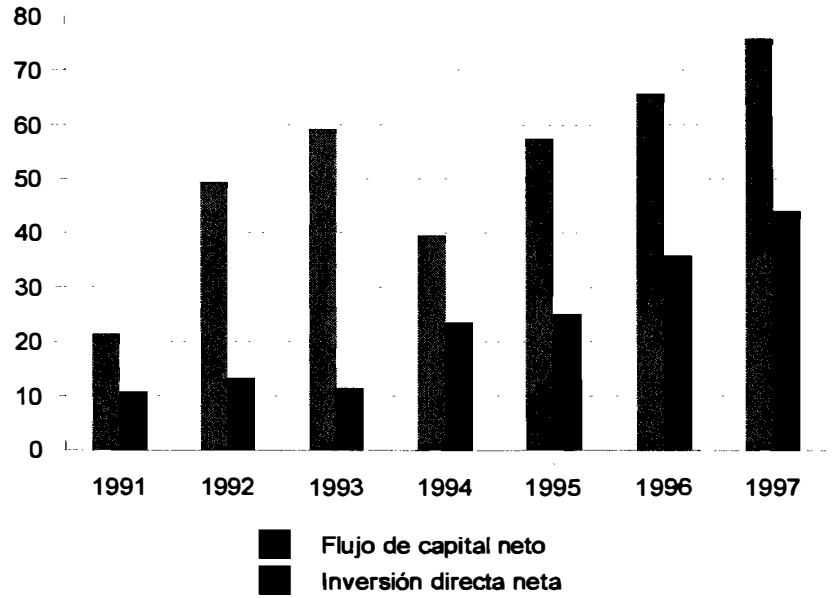
Desde 1994 ha tendido a elevarse ligeramente fluctuando entre un 26 y un 30% de la inversión extranjera en los países en desarrollo, eso indica que en el año 93, se dio el punto de quiebre. Esto se ve reflejado de mejor forma en el siguiente gráfico, donde se muestran los flujos anuales de inversiones extranjeras directa hacia América Latina y el Caribe.

Se ve claramente que desde el punto de quiebre comienza una aceleración en 1994, cuando los flujos eran ligeramente superiores a

10.000 millones de dólares, dándose un rápido aumento, llegando a cuadruplicar su valor en los últimos cuatro años, de unos 11.000 millones a 24.000 millones, que es el valor estimado para 1997. Al comparar estos datos con la totalidad los flujos de capital que requiere la región se aprecia claramente que la importancia de la inversión extranjera directa ha aumentado hasta tal punto que el año pasado representó más de la mitad del total de los flujos recibidos por la región.

Gráfico N° 7
América Latina y el Caribe: flujos de capital e inversiones directa
(miles de millones de dólares corrientes)

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.



GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN

El proceso de globalización, como lo señalamos en el comienzo de este artículo, ha tenido una dimensión importante de regionalismo, básicamente de un regionalismo abierto que posee como motivación esencial lograr la reinserción de las economías nacionales, apoyada en una base regional, con un aprovechamiento de las complementariedades y de las ventajas de cercanía geográfica y cultural que poseen las naciones de una misma región. Así, el regionalismo abierto se plantea como una respuesta estratégica de ciertos grupos de países ante los desafíos y oportunidades de la globalización.

Este regionalismo no se contrapone, como se podría pensar, al multilateralismo que acompaña a la globalización, por el contrario, el regionalismo abierto amplía y profundiza los compromisos multilaterales en un contexto regional y puede servir como cimiento (*building block*) a la apertura multilateral. Es así como podemos ver que la OMC acepta y valoriza el regionalismo bajo ciertas condiciones que definen su carácter de "abierto" como son, la apertura sustancial y progresiva del mercado regional, la mantención de la apertura a terceros mercados y el cumplimiento de disciplinas multilaterales.

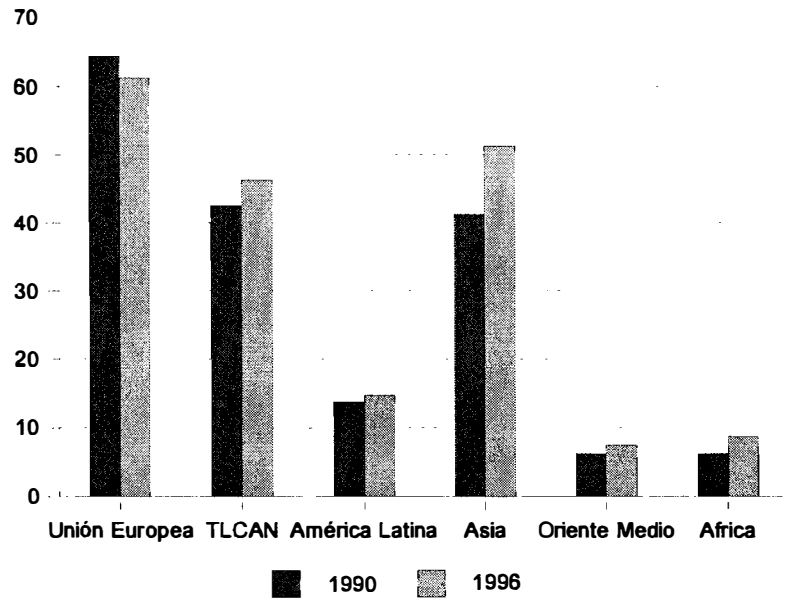
Finalmente, y quizás lo más importante, es que el regionalismo abierto pone en una situación ventajosa a los países que participan de él, ya que crea comercio, lo que eleva la competitividad de las distintas naciones, las que, por el compromiso de integración que adquieren ganan un acceso seguro y preferencial al mercado integrado. Este mercado ampliado es además un factor de atracción a la inversión extranjera -si bien en una etapa inicial genera una desviación del comercio- ya que, entre otras cosas, opera como un campo de ensayos que facilita la exportación a terceros mercados.

EL REGIONALISMO ABIERTO EN LA PRÁCTICA

El proceso de regionalismo abierto anteriormente descrito es un proceso que se encuentra operando a escala mundial y que tiene una importancia relativa diferente de acuerdo a las distintas regiones. Podemos ver en particular, el peso relativo que tienen los flujos comerciales intraregionales en distintas zonas del mundo. Como se sabe, los más importantes son los que tienen lugar en la Unión Europea, los que sin

embargo han sufrido una ligera pérdida de importancia relativa en los flujos comerciales intraregionales, pero todavía superan el 60% de sus comercios.

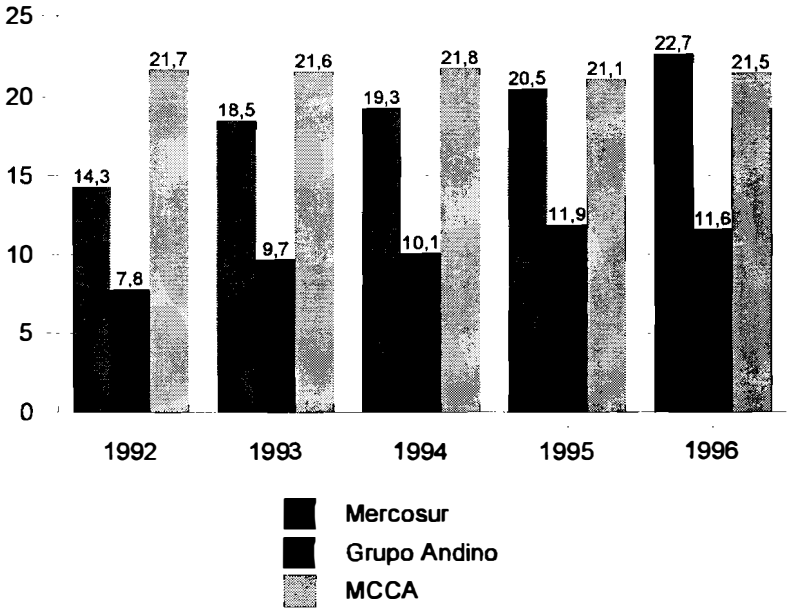
Gráfico Nº 8
Peso de las exportaciones intrarregionales en algunos esquemas de integración y agrupaciones geográficas
(en porcentajes de las exportaciones totales)



Fuente: OMC. Informe Anual 1997, vol. II.

Si observamos en la figura las tres columnas siguientes, estas muestran como, a diferencia de la Unión Europea, han aumentado las exportaciones intraregionales tanto en el área del Tratado de Libre Comercio América del Norte, donde los flujos intraregionales han tenido un ascenso relativo como en América Latina -si bien siguen siendo muy inferiores a lo que es típico para otras regiones del mundo-; y en Asia donde ha habido un crecimiento muy importante de los flujos intraregionales, hasta el punto que ya superan la mitad de la totalidad del comercio.

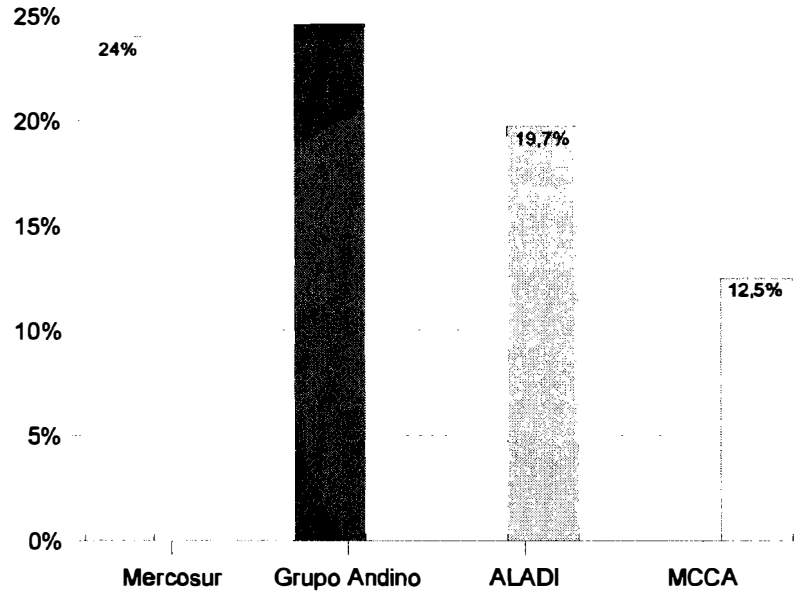
Gráfico N° 9
Dinamismo del comercio intraregional
Participación % con respecto al total mundial



Fuente: CEPAL.

Si miramos los lotes latinoamericanos, aquí apreciamos básicamente dos hechos sobresalientes, primero, el crecimiento relativo del comercio en MERCOSUR y la Comunidad Andina. MERCOSUR ha pasado de representar el 14% del comercio intraregional a un 23% entre el 92 y el 96; la Comunidad Andina, por su parte, de un 8% pasó a un 12%. En tanto, el Mercado Común Centroamericano donde había un mayor cantidad de intercambios intraregionales, presenta más bien tendencias al estancamiento en torno al 21 y 22%, de su comercio. Esto se ve gráficamente, cuando se calcula el dinamismo del comercio intraregional.

Gráfico N° 10
Dinamismo del comercio intrasubregional 1992-1996
Crecimiento anual promedio

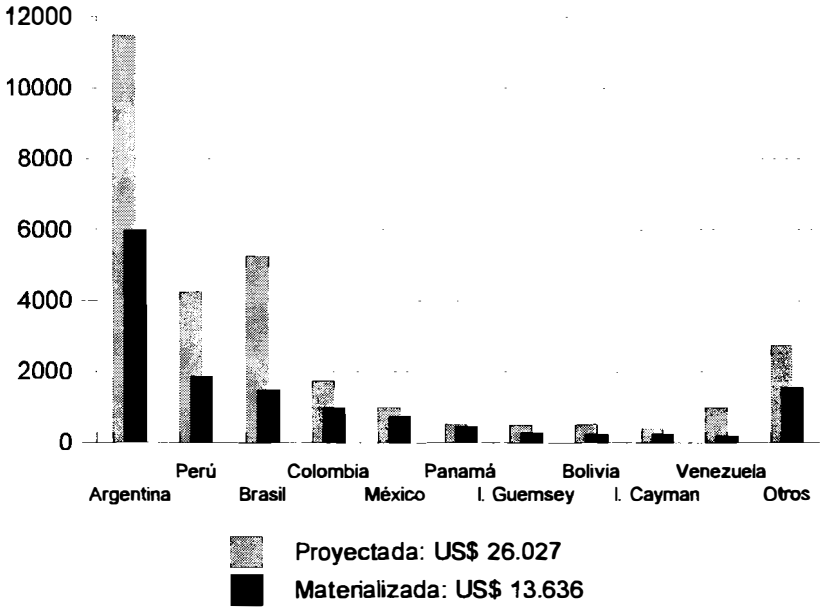


Fuente: CEPAL.

En el gráfico se observa que entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina tienen un crecimiento de 24 a 25% en el comercio de los últimos 4 años, en tanto el Mercado Común Centroamericano está alrededor del 12% promedio del conjunto de la región, y la ALADI alrededor del 20%, con uno de los crecimientos más alto del mundo entero, lo único comparable a nivel mundial, es el crecimiento del comercio intra-asiático que también presenta un crecimiento de esa naturaleza.

Y la última dimensión cuantitativa, de este proceso, es el crecimiento de los flujos de inversión. En esta materia, Chile, como ustedes saben, es uno de los grandes líderes de las inversiones intraregionales.

Gráfico N° 11
Chile: inversiones directas en el exterior según principales destinos, acum. 1990-julio 1997
(millones de dólares)



Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras (Chile).

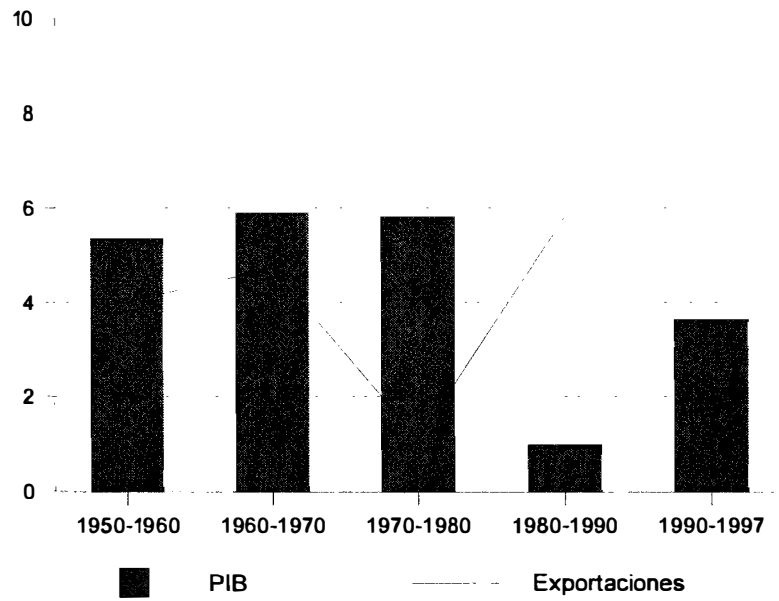
Este proceso se observa aquí claramente. Podemos ver que en Chile se estima una inversión materializada en el exterior tanto fuera del hemisferio como en otros países latinoamericanos del orden de los 13 mil millones, la cual se proyecta, se duplicará en el próximo año.

INTERROGANTES Y DESAFÍOS

Una de las principales preguntas que plantea el proceso de globalización es qué ocurrirá si el proceso no se traduce en un mayor crecimiento, que podría ser un reflejo de la situación actual, donde el crecimiento aún sigue siendo lento, especialmente en comparación con el

ámbito de las exportaciones, lo que podría generar presiones hacia una mayor desigualdad.

Gráfico N° 12
Pese al dinamismo exportador el crecimiento sigue siendo lento



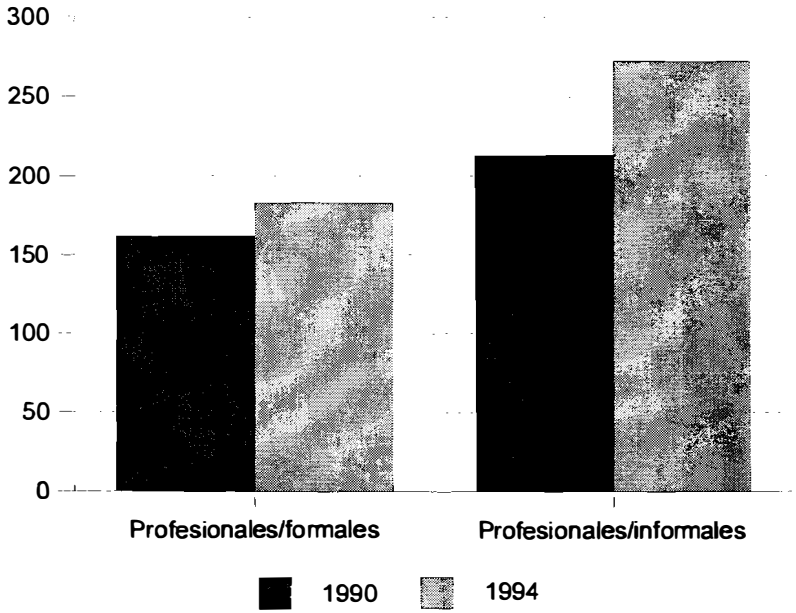
Fuente: CEPAL.

En el gráfico anterior, puede verse claramente como desde 1980 hasta ahora las exportaciones han experimentado una considerable alza en tanto, el Producto Interno Bruto no ha aumentado con la misma velocidad.

Las repercursiones sociales del proceso de globalización en el marco de un crecimiento más lento nos presentan desafíos, como por ejemplo, cuál es la política adecuada a seguir si el proceso no se traduce aún en mayor crecimiento y la brecha de las remuneraciones laborales, como se ve en el gráfico anterior, ha crecido. Más aún, puede esta situación generar presiones hacia una mayor desigualdad y cómo podemos hacer frente a este proceso. En la entrada del próximo siglo los desafíos para América Latina se centrarán en cómo generar una política activa de competitividad que permita superar las desigualdades y qué mecanismos serán los

adecuados para proveer de una protección social a aquellos que no se benefician del sistema.

Gráfico N° 13
Brechas de remuneraciones laborales



Fuente: CEPAL

LAS INSTITUCIONES LATINOAMERICANAS Y EL CAMBIO GLOBAL

HUGO PALMA[1]

Muchas gracias a todos ustedes por esta invitación que nos permite reencontrar viejos y buenos amigos, en una oportunidad que tiene ya ambiente de reencuentro, entre nosotros, con algunas canas más y algunos temas nuevos. Se trata de decir algunas palabras sobre la globalización y la institucionalidad de América Latina.

Como ustedes saben, las cuestiones de institucionalidad, pero especialmente las de la globalización, se han venido planteando en una serie de las presentaciones efectuadas. Ustedes comprenderán que en algunos aspectos quiera ser bastante esquemático. Estamos entendiendo esto como un proceso de naturaleza económica y científico-tecnológica, pero también política, informativa y cultural que viene produciendo un cambio sustantivo en las relaciones internacionales y en las estructuras internas, tanto de los Estados como de las mismas sociedades.

América Latina no puede escapar al impacto de este fenómeno, especialmente por cuanto la creación del mercado mundial hace que se abran la circulación libre de capitales financieros, los procesos comerciales, los procesos productivos y también la posibilidad, que algunos señalan de que esto se acompañe de la estructuración de un sistema Internacional organizado y jerarquizado sobre ciertas bases. América Latina recibe este impacto a través, de temas como la liberación de los factores de la

---

[1] Viceministro y Secretario General de Relaciones Exteriores de Perú.

producción, especialmente comercio, bienes, servicios y capitales; la revisión del papel del Estado y sus estructuras y la inserción político-jurídica de la región en el mundo en transición.

En este mundo los poderes centrales, pero también ciertas formas de organización parecen estar adquiriendo una injerencia creciente en ámbitos que hasta hace un tiempo se consideraban privativos de los Estados.

Esta globalización tiene elementos políticos que se difunden a escala mundial, como si se tratara de un sistema con estándares internacionales, vinculados especialmente a temas como la democracia representativa, los derechos humanos y el respeto al orden jurídico que establece el derecho internacional. La gira que está realizando el Presidente de Estados Unidos en Africa, podría ser una invitación a esos países a que no se queden fuera de este sistema. Pero el sistema que procura promoverse, también ha encontrado formas de ejercer alguna represión, cuando ha considerado que determinados valores han sido gravemente vulnerados, como se demuestra en los casos de Haití, Somalia, la guerra del Golfo y consecuentemente se trata de una novedad importante.

Hay factores tecnológicos que están acompañando este proceso: la revolución de las comunicaciones que introduce modificaciones considerables en las prácticas políticas y también en pautas de consumo, con efectos culturales que han sido comentados y que deben ser examinados con mucho detenimiento en el curso, de trabajar nuestras proposiciones. Advertimos que se producen imágenes que se difunden a nivel mundial y los modos de vida que estas imágenes traducen y llevan en términos globalizados, van condicionando conductas políticas, sociales y culturales que inciden también en cuestiones importantes como las identidades.

En el caso latinoamericano, esto puede ser interesante pues es una región que estaría casi permanentemente en busca de ir más allá de lo genérico que tiene, porque a nosotros nos unen muchas cosas. Decimos que somos América porque estamos en este hemisferio y que somos latinos, por la lengua y la tradición que hemos heredado de una parte de nuestra vertiente creadora. Pero hace algunas décadas, Marcel Niederjang hablaba de las veinte Américas Latinas; países que no cuestionaban los factores de su identidad, la lengua, la raza, la historia, la religión, una visión del mundo, pero que tenían y siguen teniendo dificultades para traducirlos en creaciones institucionales.

Es verdad que hay también muchos factores de separación: las enormes distancias, las desigualdades económicas y, finalmente, un factor que creo que no deberíamos olvidar, es que en este continente se produce una situación única en el mundo. En el que coinciden una

superpotencia y una serie de Estados en diversos grados de desarrollo, pero que de alguna manera se trata de presentar como si fuera un todo. Sobre eso podríamos volver en un momento, porque es una de las cosas que nos complican y nos pueden confundir un poco. Obviamente, en estos esclarecimientos de lo que puede ser la globalización para nuestra región, se plantean las cuestiones de globalización versus regionalismo, apertura a todo el mundo o búsqueda de sistemas económicos que puedan atender a nuestra realidad inmediata.

Nada de esto es nuevo. Simón Bolívar, en el comienzo de nuestras nacionalidades, hablaba de una nación de repúblicas y los impulsos de institucionalización que se dieron en ese momento y también posteriormente, eran para que la concertación regional protegiese nuestros mercados, nos permitiese resistir influencias políticas externas. Es decir, eran concertaciones que estaban orientadas a darnos algún grado de independencia frente a un mundo exterior. Obviamente, el dilema, regionalismo-globalización, ya no tendría mucho sentido en este momento. En todo caso, debemos tener en cuenta, que hay cuestiones, quién sabe, igualmente importantes, relativas a la institucionalización y la legitimidad y eficacia de las formas institucionales que podamos conseguir.

El hecho es que estos cambios, que se han venido tratando y que son objeto de esta reunión, han encontrado a América Latina con una institucionalidad ya existente y obviamente hecha para condiciones diferentes.

La institucionalidad en América Latina, ha seguido algunos patrones, en el curso de su larga historia. Originalmente hubo planteamientos que se hicieron con la independencia misma, expresiones ideales de que podíamos ser una nación de repúblicas. Tan temprano como en 1826, se firmó en Panamá un Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. Sabemos la suerte que ese y otros intentos corrieron. Luego, la institucionalidad adoptó una forma interamericana que engloba a Estados Unidos. Más adelante se ha procurado buscar una institucionalidad latinoamericana y caribeña y también una de ámbitos subregionales en el Caribe, Centroamérica, el mundo andino, la Cuenca del Plata y MERCOSUR.

Todos estos intentos, de alguna manera han sido esencialmente de integración hacia adentro, y no han sido integrativos en el resto del sistema internacional. También es verdad, que hemos tenido grandes diferencias de regímenes políticos, entre, esencialmente, regímenes de facto y elegidos y todo esto ha conspirado contra el desarrollo de una institucionalidad regional latinoamericana.

En algunas épocas, ha habido más impulso que en otras. La década del setenta fue prolífica. La del ochenta, un poco menos interesante y actualmente podríamos decir que estamos en un proceso de transición. Los cambios en la región, los cambios en el exterior, han producido en la última década algunos resultados. Hay que acomodar estos sistemas a la economía abierta, todos los países compartimos regímenes de democracia representativa y la cuestión de los derechos humanos está ocupando roles esenciales.

Consecuentemente, hay una serie de factores, que más allá de los elementos tradicionales, del discurso de la identidad latinoamericana, nos estarían dando en estos momentos una mayor homogeneidad. Hablando de esta transición, es obvio que implica modificaciones en la institucionalidad de la región. Tenemos que abarcar a la OEA, que por cierto no es latinoamericana, pero en la cual estamos representados y que tiene que mostrar cambios, que ya se han empezado a dar. El Grupo Andino, también ha sufrido estas transformaciones. Ya no es un organismo básicamente destinado a sostener una integración en términos de sustitución de importaciones, como en cierta forma lo fueron la ALADI y el CARICOM. Inclusive, es un hecho que cuando llegó y se inició este proceso de globalización, algunos de nuestros sistemas institucionales, se encontraron en cierta contradicción con esta novedad. Eso, está siendo superado, porque no debería existir una oposición entre globalización y regionalismo, y entre una nueva institucionalidad que permita una mejor participación en este nuevo sistema. Hay algunas experiencias, que son más avanzadas que otra. Podríamos decir que el MERCOSUR es la más definida. También instituciones como el SELA están en procesos de restructuración, para adaptarse a los cambios y a las nuevas necesidades que esos cambios implican.

Pero institucionalización no quiere decir exclusivamente organización, sino que también hay pautas de comportamiento, hay ciertas conductas que se repiten y que constituyen procedimientos aceptados. En América Latina han tenido curso y se han iniciado algunos de éstos, especialmente, cuando la región se vio precisada a actuar políticamente. Frente a la carencia de una organización política latinoamericana tuvo que inventarse algún mecanismo. Contadora fue indispensable para tratar una situación que comprometía a la región y que no encontraba en otros foros ni en otros procedimientos, una forma adecuada de ser tratado. Luego vienen el Grupo de Río y las Cumbres Interamericanas. Entonces todo estos son procedimientos que tratan de atender necesidades percibidas pero que de

alguna manera parecerían no estar siendo adecuadamente atendidas por la institucionalidad existente.

Creo que también podríamos citar el caso que entre las dificultades latinoamericanas para establecer institución, hay dos temas, por ejemplo, que son relevantes y los cuales no podemos ocultarnos lo difícil que son. Una vendría a ser la concertación política que se supone que se da en un ámbito interamericano, pero que comprende una realidad que no es exclusivamente latinoamericana y aquí estamos hablando precisamente de eso. Y la otra es en los temas de seguridad.

En fin, creo que estas son algunas de las cosas que podríamos decir en las actuales circunstancias. No voy a hacer el recuento de las instituciones que comprendería esta institucionalidad latinoamericana, puede ser que vayan saliendo.

Lo que interesa es cuestionarnos o interrogarnos, mejor dicho, sobre los niveles de eficacia y de legitimidad con que pueden estar hablando, o con que pueden estar actuando. Estas instituciones requieren de apoyo de la población pero ese apoyo se da en la medida en que son percibidas como útiles y funcionales a las necesidades presentes que estamos experimentando en todos nuestros países. Esa es la apuesta en que estamos empeñados, es una vieja apuesta la de crear institucionalidad latinoamericana. No para contraponerla a ninguna otra, sino porque si decimos que tenemos tantos elementos de comunidad y tantos problemas comunes, la conclusión lógica sería que también deberíamos organizar nuestros procedimientos, informales o formales; pero también las estructuras que nos permitan tratar de una manera orgánica con esos problemas. Se requieren consecuentemente nuevos esfuerzos intelectuales y políticos de modo que América Latina llegue con un perfil perfectamente definido, no solamente en lo cultural, sino también en lo funcional al siglo XXI.

GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN REGIONAL Y EQUIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

ROLANDO FRANCO[1]
ARMANDO DI FILIPPO[2]

IMPACTOS SOCIALES DEL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

Las tecnologías de la información

El actual escenario internacional se caracteriza por un proceso de globalización sustentado en las oportunidades que están abriendo las tecnologías de la información. Los avances en materia de transporte, y los que derivan de la unión de informática y telecomunicaciones (telemática) han mejorado la coordinación de actividades productivas ubicadas en lugares distantes entre sí y permitido una significativa reducción de los costos internacionales de transacción.

La globalización en el plano económico puede caracterizarse como un proceso convergente y complementario de transnacionalización de empresas y de internacionalización de naciones.

La transnacionalización productiva de las empresas se caracteriza por una localización dispersa de los eslabones de la cadena que conduce a la elaboración de manufacturas durables de uso final (automóviles, computadores, etc.). La transnacionalización financiera se vincula con la creciente interconexión e interdependencia de las actividades bursátiles, bancarias y

---

1 Director de la División de Desarrollo Social, CEPAL.
2 Asesor Regional en Integración, CEPAL.

cambiarias a nivel mundial. En la producción de otros bienes y servicios también se nota el uso creciente de técnicas y procedimientos asociados a la revolución informática: robotización y automación, intercambio electrónico de datos, uso de técnicas "justo a tiempo" para el manejo de inventarios, etc.

La internacionalización económica de las naciones, se expresa en una mayor interdependencia derivada de la reducción y hasta eliminación de las barreras a los movimientos internacionales de mercancías, servicios, capitales y tecnologías. En consecuencia se ha incrementado el peso de las variables internacionales respecto de las domésticas. Estas modificaciones han redundado en la adopción de nuevas estrategias de desarrollo en que la asignación de los recursos depende mucho más de decisiones privadas y de los mecanismos de mercado y en las que el criterio de la competitividad internacional ocupa un lugar predominante. Estas nuevas tendencias y procesos también están acarreando consecuencias en la esfera del empleo y de la distribución de los ingresos.

Impacto de la globalización

a) En los países desarrollados

En el norte desarrollado, la propagación de las tecnologías de la información aumenta las oportunidades de empleo y de ingresos para los trabajadores altamente calificados, productores de bienes inmateriales o simbólicos intensivos en conocimiento.[3] Los principales damnificados son los trabajadores de menor educación de los países desarrollados, por la amplia propagación en esos países de las tecnologías de la información y porque los procesos rutinarios de producción se trasladan a los países en desarrollo.[4] De esa manera las subsidiarias de las grandes firmas manufactureras obtienen ventajas competitivas combinando la alta productividad de sus avanzadas tecnologías con los bajos costos (laborales, ambientales, etc.) de las zonas donde localizan su producción. Se está gestando así un problema potencial (cuyos alcances son aún inciertos) que suscita reacciones sociales, sindicales y políticas que buscan proteger las oportunidades de empleo amenazadas por estas tendencias.

---

3 R. Reich, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires, Vergara, 1993.
J. Rifkin, *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era.* Buenos Aires, Paidós, 1996.

4 L. Thurow, *La guerra del siglo XXI.* Buenos Aires, Vergara, 1992.

b) En los países en desarrollo

Entre otros impactos ocupacionales y distributivos del proceso de globalización económica, cabe mencionar los dos siguientes.

En la producción de bienes, el cambio técnico posibilita una mayor dispersión geográfica de los eslabones que concurren a la elaboración de un producto final. A través del comercio intraindustrial e intrafirma convergen las piezas partes y componentes al lugar donde se elabora el bien final. Las empresas transnacionales localizan esas subsidiarias buscando reducir costos (laborales, ambientales, etc.) en la elaboración de manufacturas durables de uso final (microelectrónica, automotores, indumentaria, etc.), o explotar recursos naturales más accesibles y baratos en las fases primarias de los procesos de agregación de valor. Estas zonas procesadoras de exportaciones se instalan en áreas próximas a grandes mercados, como el estadounidense, para reducir los costos de transporte.

Las empresas transnacionales generan empleos directos con productividad superior al promedio nacional del país anfitrión, que aun cuando sean abundantes, tienen poca gravitación directa sobre el empleo global. Así por ejemplo las empresas maquiladoras instaladas en la frontera norte de México, generan más de un millón de empleos, pero la población activa mexicana supera los cuarenta millones de personas. Esto es atribuible además a la compartimentalización de las zonas procesadoras de exportaciones orientadas al mercado estadounidense que no generan eslabonamientos tecnológicos con empresas ubicadas en otras zonas de México. La creación de empleos indirectos se verifica en el campo de los servicios que se prestan a los trabajadores de éstas áreas y es de gran importancia cuantitativa.

Distinta puede ser la situación en materia de empleos de las actividades globalizadas (automotriz, alimentaria, química) destinadas al propio mercado interno de los países donde se localizan (caso del MERCOSUR). Acá los eslabonamientos tecnológicos pueden eventualmente dinamizar otras actividades productoras de bienes. Sin embargo, el efecto neto en materia de empleos exige descontar la desaparición de pequeñas y medianas empresas instaladas previamente en ramos afines (por ejemplo PYMES argentinas productoras de "autopartes") que no son incapaces de competir con las nuevas formas de producción globalizadas. Evidentemente los resultados de estos efectos contradictorios requieren ser testados empíricamente para cada caso específico.

En el plano de la producción de servicios, la reducción de los costos de transacción ha facilitado la proliferación de actividades comerciales y financieras en los países en desarrollo. Entre las primeras se propagan los

centros comerciales (*"malls"* o *"shopping centers"*) que reúnen locales de "comida rápida" que funcionan en sistema de franquicia, así como sucursales de grandes "supermercados", tiendas y almacenes, o pequeños locales de "marcas" cotizadas internacionalmente. También proliferan las actividades de prestación de servicios bursátiles, cambiarios y financieros en general. En las zonas turísticas, la industria hotelera se suma a la prestación de los otros servicios mencionados, contribuyendo a configurar un cuadro de creciente transnacionalización del sector terciario.

La presencia transnacional en materia de capitales y de tecnología se orienta masivamente a aprovechar los mercados emergentes, con lo que su contribución al empleo y al producto doméstico puede ser más amplia y sostenida en el tiempo. Al igual que en las actividades productoras de bienes es necesario computar dos efectos: la creación de nuevos empleos por las empresas transnacionales y la eliminación eventual de los preexistentes en empresas locales dedicadas a actividades similares. El proceso de transnacionalización no se reduce a las grandes empresas transnacionales con casa matriz en los países desarrollados. También incursionan empresas latinoamericanas de mayor escala que difunden sus actividades a países vecinos.

Un buen ejemplo son las inversiones manufactureras y de servicios chilenos destinadas a aprovechar los mercados y las condiciones preferenciales del MERCOSUR.

ACUERDOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La revolución tecnológica en marcha y sus impactos sobre la globalización de la economía mundial son el trasfondo de los actuales acuerdos de integración en el plano hemisférico y latinoamericano. En lo específicamente social, estos acuerdos generan efectos y pueden incluir compromisos para los países miembros. Tales acuerdos pueden clasificarse según su disposición a asumir compromisos para ejecutar políticas coordinadas, armonizadas o conjuntas que incluyan cláusulas sociales. Con base en tal distinción se examinan los efectos que en materia de pobreza, equidad y empleo están derivando de ellos y también aquellas cláusulas sociales que pueden incidir en los mismos temas.

Hay acuerdos (tipo A) que son una proyección y profundización de los procesos de globalización económica mundial y de las reglas de juego del multilateralismo global y que adoptan la forma de tratados bilaterales

o plurilaterales de "libre comercio" en el sentido amplio que hoy se otorga a esta expresión (incluyendo cláusulas relativas a los mercados de servicios, inversiones y tecnología).

Otros acuerdos (tipo B) participan de los rasgos económicos mencionados, pero sus signatarios se comprometen además a ceder o compartir cuotas de soberanía mediante la ejecución de políticas públicas coordinadas, armonizadas, o comunes, y penetran en el campo social para avanzar hacia la integración subregional de los mercados de trabajo. Esto los obliga a incursionar en el campo de las políticas sociales. Son al menos uniones aduaneras que aspiran a la constitución de mercados comunes.

Desde un punto de vista social la distinción entre los acuerdos de tipo A y B radica en que los primeros no se proponen el objetivo de avanzar en la coordinación, armonización o unificación de políticas sociales y, por lo tanto, no prevén compromisos en tal sentido, mientras que los segundos están creando mecanismos y órganos explícitamente orientados en tal dirección. Este tema se profundiza en la última sección.

En lo que resta de este trabajo, se formulan hipótesis sobre los impactos sociales (pobreza, equidad, y empleo) que se derivan de los acuerdos vigentes y sobre las cláusulas sociales que se van incorporando en los acuerdos de tipo B.

IMPACTOS SOCIALES DE LOS ACUERDOS

Analogías y convergencias en la liberalización recíproca

Ambos tipos de acuerdos son plenamente compatibles con los procesos de globalización reseñados en la primera sección. Las reglas del juego que los rigen se encuadran plenamente en las normas no discriminatorias del multilateralismo global que emana de la OMC y de otros organismos intergubernamentales de proyección mundial.

Desde otro ángulo, también puede decirse que estos acuerdos son una proyección de las estrategias de desarrollo asumidas por los países de América Latina en el decenio de los noventa.

Conviene destacar dos hechos importantes. De cumplirse los plazos enunciados, el único acuerdo de tipo A que subsistirá en las Américas después del año 2005 será el ALCA. Segundo, los acuerdos de tipo B, son uniones aduaneras imperfectas que liberalizan total o parcialmente su comercio recíproco, de manera que "hacia adentro" de cada acuerdo ya

han creado áreas de libre comercio y liberalizado sus flujos de capital y tecnología. Por lo tanto, buena parte de los impactos socioeconómicos que deriven de los acuerdos de tipo A también acaecen en los de tipo B.

Impactos derivados del comercio recíproco

A nivel hemisférico los acuerdos de tipo A son el ALCAN y el ALCA. El componente manufacturero de las exportaciones de América Latina hacia Estados Unidos es mayor que el flujo dirigido a Europa o Asia. A igualdad de otras condiciones, las actividades manufactureras tienden a generar mayor cantidad de empleos directos e indirectos por unidad de producto exportado que las primarias (agrícolas, mineras, extractivas), con niveles medios de calificación e ingresos que también son superiores. Sin embargo, este impacto positivo se ve contrarrestado por dos tipos de factores: i) la gran escala y mayor productividad de las empresas manufactureras que generan menor cantidad de empleos directos por unidad de producto; y ii) los empleos indirectos correspondientes a los eslabonamientos tecnológicos hacia atrás y hacia adelante en el caso particular de las zonas procesadoras de exportaciones, suelen crearse en otros países. El efecto neto de estas tendencias contradictorias también exige investigaciones concretas.

Estas generalizaciones deberían especificarse por países y grupos de países. En México, Centroamérica y el Caribe hay abundancia de zonas procesadoras de exportaciones orientadas hacia Estados Unidos, lo que no sucede en América del Sur y en especial en el MERCOSUR. Basta con señalar que la proporción de las exportaciones mexicanas que se dirigen hacia Estados Unidos es cercana al 80%, en tanto que las de Argentina y Brasil no superan el 20%.

Cabe precisar que en los acuerdos de tipo A, el comercio entre países limítrofes puede incluir una mayor cantidad de PYMES y microempresas que comparten mercados locales ubicados a ambos lados de una frontera. El comercio fronterizo es un importante componente del comercio intralatinoamericano total, lo que permitiría sustentar la hipótesis de que, para ese comercio, el impacto en cantidad de empleos directos e indirectos por unidad de producto exportado puede ser más alto. Este tipo de comercio fronterizo, puede acrecentar aún más su impulso cuando la liberalización del comercio hemisférico alcance a países fronterizos que hoy forman parte de acuerdos diferentes, como es el caso del MERCOSUR y de la Comunidad Andina.

No debe olvidarse sin embargo que el impacto de las exportaciones en la creación directa o indirecta de empleos no puede ser en promedio muy superior a la proporción de las exportaciones en el producto total. El intercambio que se verifica en el marco de los acuerdos de integración es, a su vez, una proporción todavía pequeña del comercio total. En consecuencia, los empleos directamente atribuibles a las exportaciones recíprocas en cada acuerdo son muy exiguos, aun suponiendo que la productividad media del empleo utilizado en las exportaciones sea igual a la productividad media de la economía. Este supuesto puede ser cierto para las pymes y las microempresas pero no lo es para las empresas de gran escala que desarrollan la mayor parte de la exportación de bienes cuya productividad es muy superior a la media de la economía. Lo anterior, permite sugerir que el principal impacto en materia de empleos no se verifica en el ámbito del comercio internacional y mucho menos por el intercambio entre países miembros de acuerdos de integración.

Impactos derivados del impulso a la inversión

Quizá resulte más fructífero examinar el "efecto empleo" atribuible a las inversiones originadas en los procesos de globalización, asumiendo que los acuerdos de integración son parte constitutiva de los mismos. Esto implica otro tipo de planteamiento más vinculado a la capacidad de los modelos globalizados para acelerar el crecimiento económico bajo condiciones de estabilidad y, por esa vía estimular las inversiones productivas.

El tema así planteado parece instalarse en el ámbito de la globalización y desechar los efectos o impactos de la integración propiamente dicha. Sin embargo, una cuota significativa de las inversiones provenientes de las grandes empresas transnacionales se explican por las oportunidades económicas que abren los acuerdos. Las inversiones (estadounidenses, asiáticas y europeas) en la frontera norte de México, tras la suscripción del ALCAN, demuestran que este estilo de integración abierta es un componente importante del proceso de transnacionalización empresarial y de las aportaciones de capital y tecnología a él asociadas. Otro tanto cabría decir del MERCOSUR: las empresas transnacionales que operan en actividades automotrices, químicas y alimentarias han reposicionado sus operaciones tras la ampliación del mercado y han reforzado o incluso acrecentado su presencia. En el campo de las inversiones ligadas a los servicios este efecto es aún más claro puesto que el objetivo principal es captar la escala y la dinámica de los mercados ampliados donde se asientan.

No sólo los inversionistas de los países desarrollados se benefician de estos efectos, también lo hacen capitales de origen latinoamericano. Chile ha invertido más de 6.000 millones de dólares en empresas localizadas en Argentina, orientadas a aprovechar la escala y la dinámica del MERCOSUR.

Por último también los inversionistas nacionales y subnacionales de los diferentes países miembros de los acuerdos se ven obligados a revisar sus estrategias de producción y mercado al cambiar sus condiciones relativas de competitividad como consecuencia de los avances de los procesos de integración.

Parece que la escala y el mayor dinamismo de los mercados integrados no se ha manifestado positivamente en materia de empleo y distribución del ingreso. Esto es atribuible a que las actividades de gran escala y productividad son directamente estimuladas por el proceso de globalización, y es en las pymes y microempresas donde se genera la mayor proporción de empleos.

AMÉRICA LATINA: TENDENCIAS EN MATERIA DE EMPLEO Y EQUIDAD

Tendencias en materia de empleo

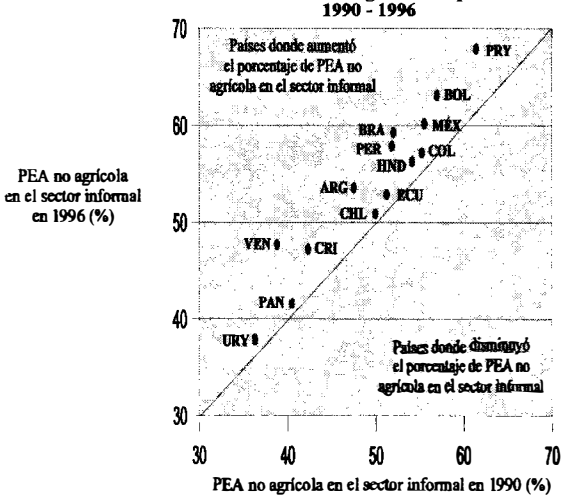
Como promedio para la región, entre 1990 y 1997 el desempleo abierto se elevó. La productividad no agrícola se mantuvo prácticamente estancada, como consecuencia de significativos aumentos de productividad en los sectores modernos en especial en las actividades de exportación y a los servicios a ellas vinculados.

Nueve países que abarcan más del 85% de la población regional, entre comienzos y mediados de la década actual registraron un incremento de 11% en la brecha de productividad media entre los sectores productores de bienes y los de servicios. Los datos se refieren a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Venezuela. El sector productor de bienes comprende industria manufacturera, electricidad, gas y agua, y construcción y excluye agricultura y minería. El sector servicios incluye comercio, transporte, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas, además de servicios personales, sociales y comunales. De acuerdo a las estimaciones de OIT, el producto por ocupado en el sector productor de bienes aumentó en 1,6% por año, mientras en los servicios

la productividad media habría disminuido en siete de los nueve países. Dentro del sector servicios, el producto por ocupado de los establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas aumentó a una tasa anual de 3% como promedio simple de los nueve países.[5] Ahora bien las actividades de exportación se ubican mayoritariamente en los sectores productores de bienes (semimanufacturas intensivas en recursos naturales, y manufacturas con diferentes grados de incorporación tecnológica). Los sectores moderno nacional y transnacional invierten en estos sectores productores de bienes y en las actividades de servicios que los complementan técnicamente como es el caso del transporte, el almacenamiento, las comunicaciones, los establecimientos financieros, los seguros y los servicios prestados a las empresas. Es precisamente en estos sectores donde la productividad aumentó, disminuyendo en la otra vasta gama de servicios correspondientes a las actividades informales de mala calidad.

Gráfico 1

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO
Población económicamente activa no agrícola ocupada en el sector informal a/
1990 - 1996



Fuente: OIT, Panorama Laboral 96, No 3.

a/ Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto los administrativos, profesionales y técnicos), familiares no remunerados, ocupados en establecimientos que cuentan con menos de 5 ó 10 trabajadores, dependiendo de la información disponible, y servicio doméstico.

5 OIT, *Panorama Laboral*, 1997, Anexo, Cuadro 2.

Desde otro ángulo, entre 1990 y 1996 aumentó la ocupación en los estratos de baja productividad e ingreso y disminuyó al mismo tiempo la participación de los sectores modernos que demandan fuerza de trabajo más calificada y generan empleos de mejor calidad (con mayores niveles de protección social, estabilidad e ingresos). En el conjunto de la región, el sector informal habría aumentado su participación en el empleo no agrícola en cerca de seis puntos porcentuales (de 51,6% a 57,4%). Esto implica que alrededor de ocho de cada diez puestos de trabajo creados en los años noventa correspondieron a ocupaciones en el sector informal.

De los puestos creados en el sector informal, la mitad correspondió a asalariados de microempresas, y la otra mitad fue autoempleo o servicio doméstico. Con fluctuaciones nacionales la informalidad en materia de empleos creció en los catorce países relevados. Nótese sin embargo que en las microempresas la productividad y el ingreso de los trabajadores ocupados son cercanos a los promedios nacionales. Dado el importante porcentaje de empleos generados por estas unidades productivas, sería interesante conocer en qué medida la integración regional puede ser un estímulo a su crecimiento.

Tendencias distributivas

En materia distributiva, las remuneraciones medias crecieron más lentamente que el producto por habitante y se acentuaron las disparidades entre los ocupados de mayor y menor calificación. En este sentido América Latina no es ajena a la pauta mundial en tal dirección agudizada por la propagación de las tecnologías de la información. La evolución de las remuneraciones de los ocupados con distintos niveles de calificación indica que en ocho de diez países aumentaron las distancias entre los ingresos medios de los profesionales y técnicos y los ingresos de la mano de obra ocupada en sectores de baja productividad. Las cifras anteriores se refieren a las zonas urbanas de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela y corresponden en la mayoría de los casos al período 1990-1994.[6]

El decil superior de la distribución fue capaz de sostener su participación en el ingreso en los períodos en que la economía se estancó o decreció y para acrecentarla con mayor rapidez en las fases de recuperación del crecimiento. En cambio el 40% de hogares más pobres,

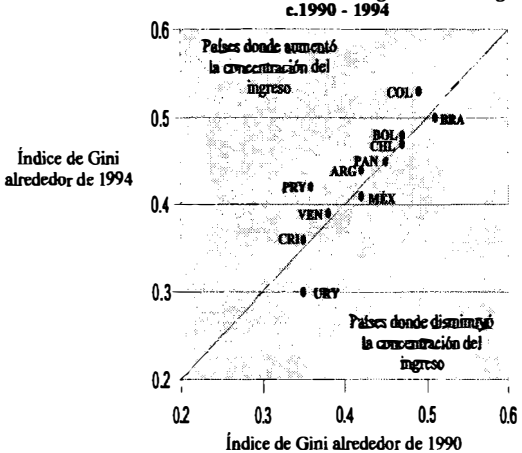
6 Véase CEPAL, *La brecha de la equidad*. Santiago, CEPAL, 1997, Capítulo II, Cuadro II-5.

en similares circunstancias enfrentó caídas de las remuneraciones medias, del salario mínimo y la elevación de los niveles de desempleo. De otro lado la recuperación del crecimiento y de la estabilidad macroeconómica contribuyeron a la desconcentración del ingreso. La recuperación del poder adquisitivo de los salarios por el control de la inflación y el aumento del gasto social por habitante en los años noventa, también fueron influencias positivas.

El Gráfico 2, muestra el saldo neto de estas influencias a través del índice de Gini. En siete (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela) de los once países para los que se dispuso de información la desigualdad se mantuvo, en tres de ellos (Argentina, Colombia, Paraguay) aumentó, y sólo mejoró en Uruguay.

Gráfico 2

CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
Índice de Gini de la distribución del ingreso de los hogares urbanos
c.1990 - 1994



Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina" - ediciones de 1996 y 1997-, y para Colombia José Antonio Ocampo et al., "Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad en Colombia, 1978 -1996", mimeo preparado para el proyecto PNUD/CEPAL/BID sobre Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina.

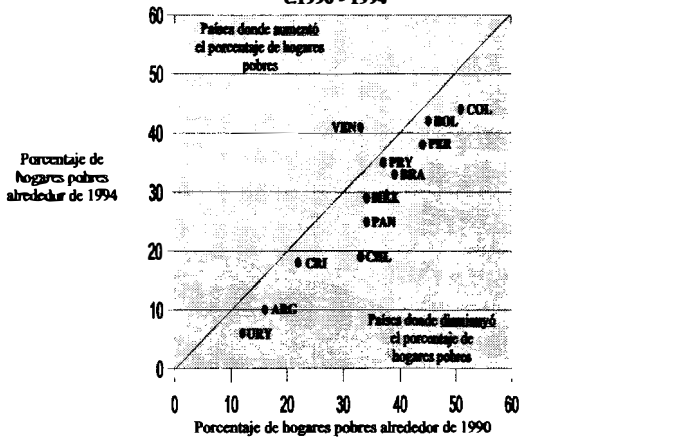
Tendencias en materia de pobreza

Respecto de los niveles de pobreza, el Gráfico 3 muestra que en nueve (Colombia, Perú, Brasil, México, Panamá, Chile, Costa Rica, Uruguay y Argentina) de doce países la pobreza disminuyó en más de 10% respecto a sus niveles iniciales; en dos (Bolivia y Paraguay) la disminución fue menor, y sólo aumentó en Venezuela. El promedio simple de las cifras anteriores

indica que el porcentaje de hogares urbanos pobres, durante la primera mitad de los noventa, bajó de 32% a 27%. Es más difícil evaluar el impacto de los cambios en el área rural. La tendencia general, empero, indica que las mejoras fueron allí mínimas: el porcentaje de hogares pobres se habría reducido marginalmente de 56% a 55%.

Gráfico 3

CAMBIOS EN LA MAGNITUD DE LA POBREZA
Porcentaje de hogares urbanos con ingreso percápita inferior a la línea de pobreza c.1990 - 1994



Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina" -ediciones de 1996 y 1997-; para Colombia, José Antonio Ocampo et al., "Macroeconomía, Ajuste Estructural y Equidad en Colombia, 1978-1996", mimeo preparado para el proyecto PNUD/CEPAL/BID sobre Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina; y para Perú, Instituto Cuanto y UNICEF, "Retrato de la Familia Peruana. Niveles de vida, 1994", Lima, mayo de 1995.

En síntesis, la mayor contribución de la nueva estrategia de desarrollo en los años noventa ha estado en su capacidad de generar nuevas dinámicas de crecimiento en un marco de estabilidad macroeconómica y de exitoso control de la inflación, reduciendo la pobreza absoluta e incrementando el ritmo de creación de empleo, aunque en ocupaciones de baja calidad, mientras se mantiene o empeora el nivel de desigualdad distributiva que ha caracterizado históricamente a la región.

Desde una perspectiva de equidad, la globalización parece traer aparejados problemas o requerir políticas específicas nacionales y "comunitarias" (si es que la integración no se limita a los acuerdos de "tipo A"). Entre ellas debe recurrirse a políticas sociales de tres tipos: unas que se orientan a la inversión en capital humano, otras que postulan la compensación social para atender a los grupos "perdedores" con los cambios; y finalmente otras que buscan mantener la cohesión social, ante

los profundos cambios que afectan a estas sociedades. Estas políticas sociales pueden combinarse con diferentes grados de convergencia a través de compromisos y de mecanismos institucionales específicos contenidos en los acuerdos de tipo B. El tema se retoma al final de la próxima sección.

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LOS ACUERDOS DE TIPO B

Marco de referencia

A nivel hemisférico, existe un amplio ámbito de cooperación en materia de políticas sociales que implican una convergencia deliberada pero no necesariamente un compromiso jurídicamente vinculante. El ejemplo más importante corresponde sin duda a la Cumbre Hemisférica de Santiago donde además del lanzamiento de las negociaciones del ALCA, se formuló un programa de cooperación en materia de políticas sociales, con financiamiento abundante por los organismos multilaterales de crédito, pero sin compromisos entre las partes que cooperan.

Por oposición, el rasgo distintivo de los acuerdos de tipo B es la suscripción de compromisos y la creación de órganos o mecanismos institucionales relacionados con políticas sociales.

El examen de las cláusulas sociales existentes en los acuerdos de tipo B puede considerar tres niveles posibles de compromisos a ser incluidos en los tratados: la coordinación, la armonización, o la unificación de regímenes y políticas sociales.

Las políticas sociales coordinadas, armonizadas y unificadas

Los regímenes y políticas sociales coordinados posibilitan el reconocimiento de capacidades, derechos y garantías a los ciudadanos de otros países miembros. Por ejemplo en educación suponen la aceptación de certificados, diplomas y títulos habilitantes para el desempeño de diferentes actividades, trabajos y profesiones. Con tal fin los sistemas educacionales aceptan introducir las mínimas modificaciones necesarias para producir ese reconocimiento recíproco, sin necesidad de que los sistemas educacionales estén organizados sobre la base de criterios comunes. El mismo principio opera en otros campos. En suma, la estrategia de coordinación apunta a minimizar los requisitos para conceder trato nacional a los oriundos de

otros países miembros. "Se trata siempre de asegurar por derecho que todo lo que está jurídicamente establecido en un Estado Miembro es susceptible de ser 'valido' en cualquier otro Estado Miembro, por el hecho de que estos Estados forman parte de la misma comunidad". En resumen se establece el principio del reconocimiento recíproco de sistemas que permite a los ciudadanos invocar en un país los efectos generados en otro.[7]

Los regímenes y políticas sociales armonizados suponen implantar criterios y principios análogos en los diferentes países. Si los regímenes son muy diferentes serán necesarios reestructuraciones mayores para lograr la armonización perseguida. En el caso de la Unión Europea, el gran arraigo de los diferentes sistemas de protección social frustró los intentos de armonización, por lo cual se optó por mecanismos de coordinación.

Los regímenes y políticas sociales unificados o comunes suponen financiamiento, formulación, y ejecución de programas de protección social por órganos comunitarios con facultades supranacionales. En la Unión Europea, la Comisión implementa políticas sociales de este cuño, que se financian con recursos del Fondo Europeo para el Desarrollo Regional (FEDER), del Fondo Social Europeo (FSE), y del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Estos fondos estructurales buscan: a) ayudar a aquellas regiones con un PBI por habitante inferior al 75% del promedio comunitario y con un porcentaje de 20% de la población total; b) ayudar a la reconversión de las regiones industriales afectadas por el avance del proceso de integración; c) combatir el desempleo a largo plazo y facilitar la integración ocupacional de los jóvenes; d) acelerar el ajuste de las estructuras agrícolas y promover el desarrollo de las áreas rurales.

Grados de convergencia de las políticas sociales

En el caso de los acuerdos subregionales latinoamericanos de tipo B (MERCOSUR, CA, MCCA, y CARICOM) los compromisos en materia de regímenes y políticas sociales se habían limitado, antes de la presente década, a la cooperación, la que no es jurídicamente vinculante (como en los Convenios Sociales sobre salud, educación y seguridad social del Grupo Andino suscritos en los años setenta). Sin embargo, actualmente comien-

7 España. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Convergencia de políticas sociales*, Madrid, 1993.

zan a incluir la coordinación jurídicamente vinculante, como sucede en el Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR que ya ha recibido un principio de aprobación a nivel del Grupo Mercado Común. El carácter jurídicamente vinculante de las normas comunitarias radica en su ratificación parlamentaria y en la incorporación a los cuerpos jurídicos nacionales.

La armonización de políticas sociales no se ha intentado hasta el momento en ningún acuerdo latinoamericano, pese a de que podría ser relativamente viable en algunos campos.

Por último las políticas sociales unificadas y comunes no son viables dado el grado actual de maduración institucional de los acuerdos latinoamericanos. A diferencia de la Unión Europea, que cuenta con grados crecientes de supranacionalidad política, jurídica y financiera, en aquellos son de tipo intergubernamental y no se han planteado la creación de órganos comunitarios dotados de financiamiento independiente.

Aunque los acuerdos latinoamericanos de tipo B no cuentan con recursos financieros comunitarios, igualmente se plantean importantes temas relacionados con transferencias de fondos en las políticas sociales coordinadas o armonizadas. Por ejemplo el Convenio Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, ya mencionado, implica acuerdos en materia de transferencias de fondos para posibilitar la efectivización de derechos patrimoniales adquiridos por los inmigrantes provenientes de otro país miembro.

Del mismo modo, la eventual existencia futura de leyes migratorias armonizadas probablemente exija cláusulas o cuerpos legales conexos, relacionados con los costos y beneficios generados por los migrantes de otros países miembros. Así, los migrantes de baja calificación e ingresos provocan costos al usar bienes públicos a cuyo financiamiento no han contribuido. Este gasto no suele compensarse con los ingresos privados generados por esos mismos migrantes a través de empleos, o con los ingresos públicos derivados de sus aportes tributarios. De manera opuesta, los inmigrantes de superior calificación e ingresos (ejecutivos y profesionales altamente calificados) suelen solventar privadamente sus gastos "sociales" (salud, educación, etc.) y sus contribuciones tributarias son mayores, pudiendo arrojar "saldos netos" favorables al país de destino de su migración. Formular estos balances de manera transparente y negociada puede facilitar que se avance hacia un sistema armonizado de leyes migratorias que, además, sea compatible con las oportunidades económicas efectivas que ofrezcan los mercados de trabajo de cada país miembro de un acuerdo.

En el MERCOSUR, los regímenes y políticas migratorias adquieren especial relevancia por las enormes diferencias de tamaño entre los países miembros (por ejemplo, la población de Brasil es 50 veces mayor que la de Uruguay).

Estas observaciones buscan poner de relieve que los acuerdos de tipo B plantean problemas financieros aun cuando no cuenten con un presupuesto autónomo para ejecutar políticas sociales unificadas o comunes. En algunos casos se trata de las transferencias de fondos derivadas de convenios de seguridad social y, en otros, de costos y beneficios privados y sociales derivados de procesos migratorios.

Una conclusión de esta discusión preliminar es que los compromisos en materia de políticas sociales en los acuerdos de tipo B pueden contribuir a una mejor asignación de los recursos humanos y del capital social en el espacio ampliado del proceso de integración.

GLOBALIZACIÓN Y ORDEN POLÍTICO

CARLOS PÉREZ-LLANA[1]

Cuando el RIAL se creo tratábamos de reflexionar acerca de cómo América Latina podía alcanzar mayor autonomía en el mundo de la guerra fría. Paralelamente se trataba de recuperar la democracia en una región castigada por gobiernos autoritarios que pretendían legitimarse buscando introducir la dialéctica comunismo-anticomunismo a través de la doctrina de la seguridad nacional.

Por esos mismos años algunos de nuestros países estaban probando insertarse en los mercados financieros internacionales. Nacía el mundo de los petrodólares y era el comienzo de un proceso de irresponsable endeudamiento que llevó a la crisis de la deuda, cuestión de la que hoy prácticamente no se habla, aunque el Vaticano viene desplegando ingentes esfuerzos, cuando en verdad sigue constituyendo una de las mayores restricciones para nuestro crecimiento.

Dos décadas más tarde estamos hablando de la globalización en un contexto signado por el fin de ciclo (guerra fría), fin de siglo (XX) y para algunos también por el fin de sistema westfaliano, licuado en un mundo

---

1 Director Ejecutivo de la Fundación Argentina y el Mundo.

globalizado donde supuestamente estarían agonizando los Estados, cuestionada la política y debilitada la democracia; para otros estaríamos en los umbrales del acceso revolucionario a una nueva era de paz y de progreso donde las fronteras y la geografía habrían desaparecido.

Hablar de globalización hoy constituye un lugar común en la medida que generalmente se suele apelar a los símbolos que la encarnarían, en muchos casos marcas que constituyen verdaderos epitomes, v.g. Coca Cola, o mejor, el mundo de McWord.

Para algunos observadores la globalización es un fenómeno que viene de lejos que acompaña el desarrollo del capitalismo. Consecuentemente habría poco de nuevo, lo novedoso pasaría por la velocidad y la densidad. Otros atribuyéndole a la globalización características revolucionarias, en el orden de las nuevas tecnologías vinculadas a las comunicaciones, con firmeza sostienen que todos los parámetros habrían cambiado.

GLOBALIZACIÓN: NECESIDAD DE DISTINGUIR ENTRE PROCESO Y DISCURSO

No me referiré al capítulo económico, pero creo que dos datos conviene tener presente porque son útiles en la medida que sirven para ubicarnos: el 80% de la producción mundial no participa del comercio internacional, mientras que la inversión extranjera alcanza sólo el 6% de la inversión total mundial (datos extraídos de un Documento elaborado por Ricardo Ffrench-Davis y Roberto Bouzas 21/1/98). En la misma línea se ubica Aldo Ferrer en su artículo "Cada país es responsable por su propio destino", publicado por el diario Clarín (29/9/1997).

A la luz de estos datos una primera lectura se impone: no exagerar acerca del fin de las economías nacionales, de la escasa importancia de los mercados internos y no sobredimensionar el papel de las inversiones extranjeras.

Quienes no leen debidamente, o soslayan, estas cifras corren el riesgo de aceptar resignadamente un discurso ideológico que a caballo de un proceso asociado a una etapa del desarrollo del capitalismo, pretende imponer no solo un método de gestión de la economía sino también los contenidos de un neo-liberalismo que sin guerra fría, se siente totalmente liberado y por ende sólo maximiza las rentas despreocupándose de las condiciones sociales y políticas. Sin "cemento geopolítico" resurge con fuerza su naturaleza Darwinista.

Este discurso condensa el "pensamiento único" que básicamente postula la resignación de los Estados y de la política a los dictados de los mercados y de la economía desde una perspectiva ortodoxa. Paradójicamente derrotado el comunismo un marxismo de derecha aflora con inusitado vigor desinhibido moralmente.

Ahora bien, ¿cuáles son las razones que explican la atracción que suscita la globalización como diagnóstico y caracterización de las relaciones internacionales de la posguerra fría?

EL DIAGNÓSTICO GLOBALIZANTE Y EL PROBLEMA DE LAS PERCEPCIONES

Luego de la caída del Muro de Berlín en el seno de las estructuras de poder surgió como preocupación geoestratégica, entendida ésta como la administración de intereses geopolíticos, la necesidad de cubrir un vacío: darle un sentido finalista a la resultante de la redefinición de los intereses nacionales una vez colapsada la URSS y finalizada la guerra fría. En Europa, la geografía más guerra fría dependiente, la primera reacción giró en torno al proceso de integración, más tarde otros temas aparecieron en la agenda posguerra fría, v.g. la ampliación de la OTAN. Cuando los países eurcentrales, la "otra Europa", liberados del totalitarismo golpearon las puertas de Europa, el debate que estaba teniendo lugar entre los partidarios de la profundización y los defensores de la ampliación dejó de tener sentido en la medida que Alemania asumió el compromiso de hospedar en la Unión a las nuevas democracias. Sólo en París hubo algún lamento reflejo de cierto complejo anti-germano. La ampliación de la Unión Europea y el cumplimiento de los compromisos de Maastritch, centrados en la moneda común, en la defensa y en la seguridad, abrieron las puertas a un nuevo diagnóstico que partiendo del desafío de la globalización, de la necesidad de competir con el NAFTA y con el incipiente bloque asiático, postulaba la necesidad de reducir los costos de la globalización y de aprovechar las oportunidades. En ese sentido la respuesta de Europa a la globalización fue "más integración".

Esta decisión también registró matices. Para algunos sectores, los llamados "bancocentralistas", la preocupación giró en torno a quién debía administrar la integración. Así se comprobó en el empeño que ellos pusieron para construir un Banco Central Europeo autónomo, esto es lo más alejado posible de la influencia de los gobiernos. El sueño consistió en

formar una tecnocracia protegida de toda influencia externa proveniente de las instituciones elegidas democráticamente. Ese verdadero extremismo tecnocrático llevó a elegir una autoridad monetaria en base a un criterio de cooptación, básicamente gestado por autoridades germanas. Así se explica la dureza del presidente Chirac: cuando hubo que designar la autoridad se plantó y exigió la presidencia para un francés, M. Trichet, un insospechado hombre del *establishment* financiero galo. Lo que importó fue el gesto de Chirac, son los gobiernos, no los banqueros quienes deben elegir. En definitiva, así como existe un clivaje entre europeistas y atlantistas, definido en función del tipo de relaciones a entablar con Washington, frente a la globalización el clivaje separa a los adherentes al discurso hegemónico de las finanzas y los que imaginan la Unión Europea como una respuesta adaptativa a la globalización. Unos conciben a Europa como espacio económico, los otros como actor estratégico. En suma, percepciones enfrentadas.

Con mayor o menor franqueza en Estados Unidos han ido apareciendo opiniones inspiradas en un objetivo central: cómo preservar la hegemonía americana en las condiciones internacionales prevalecientes. Quienes pensaron en términos de Kennan buscaron identificar los nuevos enemigos para aplicarles una política de contención de nuevo cuño. En ese espacio se destacó la tesis de Hungtington referida al "choque de civilizaciones", que en apretada síntesis se resume en una tríada: Occidente contra islámicos y confucianos, en otras palabras árabes y chinos. Brzezinski razonando en términos geopolíticos sostiene que para mantener la hegemonía Estados Unidos necesita que no surja en la masa euroasiática ninguna potencia capaz de hacerle frente a los intereses americanos. El ex-Consejero para los asuntos de la Seguridad del presidente Clinton, Anthony Lake, en un discurso pronunciado en 1993 en la Universidad Johns Hopkins definió una nueva doctrina asumida por Clinton y denominada *"enlargement"*. En síntesis este nuevo paradigma significa la extensión conjunta, a escala global, de la democracia y la economía de mercado. Estas visiones reflejan la vigencia de las dos escuelas que han monopolizado la visión internacional americana: el idealismo wilsoniano y el realismo en sus distintas vertientes.

En un primer momento el presidente Clinton abrazó el idealismo en el orden de los ideales y el multilateralismo en el orden de lo operativo, una típica postura demócrata; luego por razones de sobrevivencia política -sobre todo después de la derrota electoral de 1994- se corrió hacia la derecha y terminó abrazando la *real-politik*, el unilateralismo y enfatizando la dimensión comercial de su política exterior.

En definitiva hoy nadie discute el designio hegemónico americano. Objetivamente hablando se trata de un imperio no querido por sus bases y no asumido como tal por las elites. La supremacía estratégico-militar, la superioridad económico-tecnológica, la pretensión universalista en el orden de los valores y la cultura, todo esto confluye en un presente donde la globalización favorece al mantenimiento de esta posición internacional de Estados Unidos No estamos diciendo que en Washington se decidió y se administra la globalización, pero es cierto que la globalización es funcional a los intereses americanos en la medida que ellos tienen una participación decisiva en este proceso y consecuentemente están motivados a impulsar el discurso de la globalización. Apenas se constatan las ventajas que Estados Unidos encuentran al poner frente a frente a su economía supercompetitiva con las restantes, resulta obvio que en la medida que la licuación de fronteras prosiga, que las economías se abran, que cada vez participen más actores en el "continente virtual" ligado a Internet, son ellos quienes más se benefician sin que esto signifique adherir a ninguna teoría conspirativa ni postular la racionalidad imperial. Se trata de una lectura desapasionada que observa cuáles son las tendencias profundas a la luz del posicionamiento objetivo de Estados Unidos en base a sus recursos de poder, estaduales y no-estaduales, teniendo muy presente la adhesión generalizada al paradigma hegemónico. De manera que existen razones para afirmar que el proceso y el discurso globalizador son funcionales al interés americano, de allí la voluntad puesta de manifiesto en expandir, cultural, económica y políticamente, este cuerpo de ideas.

Estamos siendo observadores de una relación virtuosa entre ideología e intereses. Terminada la guerra fría G. Kennan al definir la "contención" ligó designio e intereses dándole contenido utópico al poder. Terminada la guerra fría se explica la pasión que muchos han puesto en el hallazgo de un sustituto y sin duda Huntington es un buen ejemplo. En definitiva si apelamos a la historia observaremos como en el 146 A.C. sucedió algo similar, Roma derrotó a su enemigo, Cartago, y el general victorioso Escipión en vez de celebrar lloró y preguntado por Polibio explicó sus lágrimas diciendo que al vencer Roma desaparecía porque había perdido su misión. Fue precisamente Polibio quien escribiendo la historia no sólo explicó el triunfo frente a Cartago sino que también le dio una misión a Roma, concretamente la defensa del derecho, la justicia, en suma una calidad de vida que brindaba y garantizaba a los miembros del imperio en nombre de valores universales. Pues bien, algunos describiendo la naturaleza revolucionaria y positiva de la globalización le adjudican a

Estados Unidos el papel de garante y apóstol de un proceso portador de una visión planetaria.

Generalizar aludiendo al Asia constituye un error, si bien puede hablarse de un creciente "asiatismo" (tesis sustentada por Y. Funabashi). Desde la *real-politik* importan básicamente tres protagonistas: China, Japón y la India. Sino hubiera habido crisis económica tal vez deberían agregarse Indonesia y Corea del Sur. En los tres casos la caracterización de la globalización está concebida desde la preservación de la identidad. En Pekín la reforma económica fue previa a la invasión globalizante y en verdad se trató de una decisión dirigida a no quedar rezagada respecto de los "tigres" y facilitarle la autopreservación en el poder a la nomenclatura. Si se observan los números y se compara con la ex-URSS, por cierto la anticipación china fue exitosa. Hoy en China se está desarrollando una nueva fase reformista que incluye al sector estatal de la economía, una apuesta pensada en repetir la experiencia de la zona costera. Para China se trata de maximizar las ventajas amortiguando los costos de la globalización. Allí no se importa el discurso sino que buscan captar capitales, tecnologías, jugando virtuosamente con el atractivo que supone un mercado de esas dimensiones. Una típica política de poder y de búsqueda de rango internacional inspira a la política exterior china. Decididamente la lectura del mundo incluye una categoría tan clásica como el interés nacional.

Japón sumergido en una crisis financiera de magnitudes no ignora que la imagen de un "Titanic a la deriva" no deja de ser interesada. En verdad una pulseada por el poder es lo que está en juego y en nombre de la globalización se le sugiere al Japón básicamente dos cosas: mantener la política de supeditación y alianza con Estados Unidos y abrir su economía a los conglomerados extranjeros. Crisis económica, inseguridad, relevo generacional, desprestigio de la burocracia, falta de confianza en la elite política, se conjugan haciendo difícil encontrar respuestas en un país que internacionalmente se caracterizó por practicar una política seguidista, de reflejos más que lentos.

La India inició las reformas económicas en paralelo a la crisis de su aliado soviético. Esta apertura fue administrada y lo que fue mal visto desde la lectura globalizante se transformó en una virtud cuando explotó la crisis asiática, ya que prácticamente no se hicieron sentir sus efectos. Sin duda la India distingue entre proceso e ideología y está dispuesta a compaginar con el primero y a rechazar el discurso. Las dimensiones de su mercado la identidad preservada -sobre todo en un contexto donde el fundamentalismo hindú se potencia junto con el nacionalismo- y la

adhesión a modelo de política exterior con vocación de poder, hacen de la India un país heterodoxo, poco dispuesto a aceptar el "pensamiento único".

En América Latina la caracterización de la globalización que hacen los actores relevantes explica muchas de sus opciones de política exterior. Así como México asumió el NAFTA como opción, Argentina y Brasil advirtieron tempranamente, apenas iniciados los procesos de transición política, que era necesario pasar de una lógica de confrontación geopolítica a una de cooperación geoeconómica. Ese fue el espíritu de los acuerdos Sarney-Alfonsín que en verdad crearon una nueva agenda bilateral que luego se proyectó al MERCOSUR. En el caso de Brasil la economía, particularmente el comercio, estuvo presente como "cemento" integracionista, pero por encima de esa dimensión en Brasilia siempre primó una concepción estratégica que trataba de buscar una respuesta virtuosa a los desafíos de la globalización. En cambio para la administración Menem el MERCOSUR básicamente es concebido comercialmente, y a pesar de las declaraciones Cardoso/Menem que aludieron al concepto de "alianza estratégica", lo cierto es que para la diplomacia argentina la prioridad estratégica pasa por Washington. El reclamo argentino de ser considerado socio extra-OTAN es el fiel reflejo del pensamiento oficial, de manera que en Buenos Aires la globalización es un fenómeno que no tiene la misma lectura que se hace en Brasilia. Sin duda esta asimetría debe ser corregida, teniendo en cuenta que en 2001 debería lanzarse el mercado común, proyecto que requerirá de un esfuerzo singular y que tal vez suponga inspirarse en los mecanismos de "geometría variable" establecidos en Europa.

Concluyendo. La caracterización que se asuma de la globalización no es un ejercicio neutro en términos de política exterior. Terminada la guerra fría muchos países debieron redefinir sus patrones de inserción a la luz de las nuevas circunstancias, aunque el caso chino muestra cambios en los '80 y en América Latina en general los cambios estuvieron más ligados al cambio de paradigma económico. Sin embargo, hoy lo que marca las diferencias son los diagnósticos y en tal sentido en la región todavía falta mucho por hacer en materia de cooperación académica, empresa que debe vincular al mundo intelectual, generalmente preocupado, y al mundo de la política, vocacionalmente ocupado, en términos de Ortega. En tal sentido este reencuentro del RIAL es una excelente señal.

DEMOCRACIA, EQUIDAD y GLOBALIZACIÓN: DEL CONSENSO DE WASHINGTON AL CONSENSO DEL SUR... ¿Y MÁS ALLÁ?

WILLIAM C. SMITH[1]

INTRODUCCIÓN

Las discusiones sobre el fortalecimiento de la democracia y el combate a la pobreza rivalizaron con la integración económica y con temas relacionados al comercio por el lugar central en la Segunda Cumbre de Américas en Santiago. Un adelanto del debate sobre estos temas se presentó en una reciente reunión del Círculo de Montevideo en Brasilia, donde el director del Fondo Monetario Internacional (FMI) Michel Camdessus, el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Enrique Iglesias y Fernando Henrique Cardoso, presidente de Brasil, se sumaron al creciente coro de políticos, *technopols* y académicos que claman por una "nueva generación" de reformas para América Latina. Todos parecen estar de acuerdo en que estas nuevas reformas deben girar en torno a una reestructuración completa de los sistemas políticos democráticos de la región, los cuales han sido identificados como el principal obstáculo para la reforma del Estado y para el mejoramiento de los dramáticos indicadores sociales en la región. "En una situación de

---

1 Profesor Titular de Ciencias Políticas de la Escuela de Estudios Internacionales e Investigador Principal del Centro Norte-Sur, ambos de la Universidad de Miami. El Profesor Smith también es editor del *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.

crecimiento estable", según Iglesias, "tomaría al continente muchos años –entre 50 y más de un siglo dependiendo del país- proveer a todos sus habitantes de un nivel de bienestar mínimo dadas la actuales tendencias de distribución del ingreso". Citando encuestas que muestran que sólo el 27% de los latinoamericanos están satisfechos con la democracia en sus países, Iglesias advirtió que son necesarias medidas urgentes para crear más puestos de trabajo, mejorar la salud y la educación y fomentar una distribución más equitativa de la riqueza.[2]

¿Podrá este naciente "Consenso del Sur", como el presidente Cardoso llamó a esta convergencia de puntos de vista, ser más efectivo en el combate contra la pobreza y por la reducción de la desigualdad que la "primera generación" de reformas asociadas a su predecesor, el ahora tan criticado "Consenso de Washington"? ¿Podrán los acuerdos firmados por los presidentes del hemisferio en Santiago inaugurar una nueva era de audaces estrategias y políticas que promuevan el desarrollo sustentable y a la vez permitan la reducción de la pobreza y la desigualdad?

Lamentablemente, me parece que la respuesta para estas dos preguntas es "no".

Mi pesimismo respecto a la Cumbre de Santiago se basa en el fracaso del "Consenso de Washington" (CW) y en el alto grado de parentesco que detecto entre éste, el "Consenso del Sur" y otras propuestas similares de las llamadas reformas de "segunda generación". Desde que fue compilado por primera vez en 1989 por el economista John Williamson como el denominador común compartido por los hacedores de política en Washington, el CW ha experimentado un número de cambios doctrinarios en los últimos años. Estos han puesto en relieve la importancia de varios temas ausentes en el "decálogo" original.[3] Concuerdo con el economista inglés Frances Stewart, quien planteó que:

> ...al CW no le ha ido bien. El paquete puede haber tenido más éxito que las políticas a las que reemplazó [substitución de importaciones

2 Véase *"FHC defende reformas propostas pelo FMI"* Follha de S. Paulo. 25 de marzo de 1998, y "No Quick End Seen to Latin Povertry" *The New York Times*, 25 de marzo de 1998.

3 La versión propia de Williamson aparece en *"The Washington Consensus Revisited"* en Louis Emmerij (ed.) *Economic and Social Development into the XXI Century* (IADB, 1997). La formulación de Cardoso es similar a lo que Sebastián Edwards llamó el "Consenso Latinoamericano" que parece ser el "Consenso de Washington" más las políticas sociales compensatorias definidas por los programas del Banco Mundial para "alivio de la pobreza". Véase *Crisis and Reform in Latin America* (Oxford University Press, 1995).

> y populismo macroeconómico], en las circunstancias de los 80, pero ello no justifica la complacencia. Existen otras políticas alternativas que han tenido mejores resultados, como las adoptadas por los países de Este asiático, si bien algunas de ellas podrían no funcionar en las diferentes circunstancias de América Latina en los noventa. Es necesario, en consecuencia, continuar con la búsqueda. La idea de que se ha alcanzado un consenso es objetable en tanto sugiere que conocemos y acordamos cual es la mejor vía. Ni sabemos ni concordamos.[4]

Hay pocas razones para esperar que las nuevas reformas de "segunda generación" representen una mejora respecto al modelo original. El fortalecimiento de los partidos políticos y del sistema electoral, mayores garantías a la independencia del poder judicial, mayor transparencia y eficiencia en el gasto público y otras medidas por el estilo incluidas en el "Consenso del Sur" son, por supuesto, bienvenidas. Sin embargo, me parece al menos un caso leve de esquizofrenia colectiva el proponer nuevas estrategias para combatir la pobreza y reducir las desigualdades y "fortalecer la sociedad civil", mientras simultáneamente se sigue aceptando el núcleo neoclásico de la fórmula "Washingtoniana" para las reformas, propuesto ritualmente por el FMI, el Banco Mundial y el BID, y revindicadas por la mayoría de economistas ortodoxos.[5] Probablemente somos muchos los que sospechamos que para lograr avances realmente significativos en la lucha contra la desigualdad y la pobreza y en la profundización de la democracia, serán necesarias transformaciones mucho más ambiciosas en los sistemas estatales y en las políticas económicas de la región que las limitadas reformas acordadas en Santiago. No es, por lo tanto, de esperarse que puedan lograrse soluciones fáciles, ni en el campo político, ni en el doctrinario.[6]

---

4 Véanse los comentarios en el artículo de Williamson en *ibid.*, pág 62-69.

5 Respecto al planteamiento de Enrique Iglesias sobre los últimos años véase "Towards an Inter-American Bank (IDB) Strategy for Strenghtening Civil Society", que fue distribuido en 1994 en Washington en una conferencia sobre fortalecimiento de la sociedad civil.

6 Para una buena revisión de las tendencias durante la última década, véase Samuel A. Morley "Povertry During Recovery and Reform in Latin America: 1985-1995" UNDP/IDB/CEPAL proyecto sobre "Políticas Macroeconómicas y Pobreza en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano del Desarrollo, diciembre de 1997.

DESENTERRANDO ANTIGUOS DEBATES. NUEVAS TEORÍAS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

Con el énfasis en la integración hemisférica y la globalización, frecuentemente perdemos de vista el prolongado debate sobre el supuesto *trade-off* entre crecimiento y equidad. Siguiendo con el pensamiento desarrollado por Kuznets y Kaldor en los 50, los economistas y científicos sociales ortodoxos creyeron durante mucho tiempo que los países en desarrollo que quieren crecer rápidamente deben aceptar una desigualdad cada vez mayor entre los ricos y los pobres. Más aún, dentro de este paradigma, no se considera por lo general que la desigualdad sea un problema. Esta perspectiva convencional encaja perfectamente con la reestablecida hegemonía de la teoría económica neoclásica que sustenta al CW. Un régimen económico de libre mercado con énfasis en *getting the prices right* es considerado el *sine qua non* para alcanzar equilibrios macroeconómicos tanto internos como externos, fomentar la inversión doméstica y extranjera, abrir la economía al comercio internacional, etc. Una vez alcanzado el despegue económico, será posible solucionar los males de la pobreza. Mientras el nuevo régimen de crecimiento no esté completamente consolidado todo intento prematuro de atacar la pobreza es peligroso y puede llevar al populismo macroeconómico, al estancamiento del crecimiento y al caos político. Al mismo tiempo, ciertas políticas sociales "compensatorias", enfocadas hacia los grupos más vulnerables, podrían ser necesarias por razones políticas, pero deben ser cuidadosamente limitadas para evitar la corrupción, el rentismo y el estrangulamiento del crecimiento.

Durante los 80, nuevas investigaciones empíricas y nuevas teorías sobre el crecimiento y la importancia del "capital humano", más las lecciones derivadas de las políticas de desarrollo del Este asiático (que combinaron redistribución de activos, inversión masiva en capital humano y políticas estatales estratégicas corregir "fallas" de los mercados y para crear ventajas competitivas) erosionaron seriamente la aceptación convencional de la hipótesis de la "U invertida" de Kuznets, y de las premisas neoclásicas en las que ésta se basa. Muchos científicos sociales han comenzado a percibir que una mayor equidad en el ingreso no es sólo compatible con, sino que incluso puede ser un prerrequisito para un crecimiento más rápido. La idea de que una mayor desigualdad no es necesariamente un subproducto del crecimiento exitoso representa un cambio considerable dentro del pensamiento económico. Con las políticas

correctas –especialmente un fuerte énfasis en la educación universal y políticas sociales con una participación sustancial de movimientos sociales– es posible lograr a la vez un mayor crecimiento y una menor desigualdad. Incluso puede haber un vínculo causa-efecto entre las políticas que reducen la desigualdad y la aceleración del crecimiento; mayor equidad puede no sólo ser un corolario, sino que podría incluso estimular el crecimiento económico, en vez de retardarlo.

Si bien los economistas no han explorado en profundidad este ángulo, según lo que puedo entender de las nuevas teorías del crecimiento, éstas difieren significativamente de sus predecesoras neoclásicas en el papel rol (implícito) adscrito al Estado, a las políticas públicas y a decisiones conscientes entre actores sociales y políticos. Las teorías ortodoxas otorgan sólo un rol pasivo para las decisiones de política, sosteniendo que el crecimiento económico es el resultado de la acumulación de capital físico y de la expansión de la fuerza de trabajo, combinados con un factor "exógeno", el progreso tecnológico, que hace que capital y trabajo se vuelvan más productivos. Pero estas teorías no pueden explicar cómo acelerar el progreso tecnológico. En contraste, en las nuevas teorías de crecimiento, aumentos en la productividad no son explicados en función de factores exógenos, sino por factores "endógenos" relacionados con el comportamiento de los actores públicos y privados responsables de la acumulación de factores productivos y de conocimiento. Significativamente, estas conductas No son inmutables sino que pueden ser cambiadas a través de modificaciones conscientes en estrategias y políticas.[7]

Aún si el antiguo consenso sobre crecimiento, pobreza y desigualdad es obsoleto, esto obviamente no significa que promover mayor equidad

---

7 Véase el *Informe de Desarrollo Humano 1996* del PNUD pág. 50. El capital humano y las versiones de investigación y desarrollo de la teoría de crecimiento endógeno --complementado por los recientes avances en los estudios del "capital social"- demuestran como todo el proceso de producción puede beneficiarse de los logros de la eficiencia y de las "externalidades positivas" provistas, por ejemplo, por la educación y el mejoramiento de la salud. Este factor explica parte de la brecha entre países ricos y pobres. También provee parte de la explicación del por qué los países pobres no están alcanzando, e incluso están cayendo más atrás: Porque estos países carecen de ahorro interno y de la capacidad de financiarse externamente, debido a los pagos de la deuda externa y a la fuga de capitales, no son capaces de invertir en capital humano y social y en investigaciones y desarrollo que puedan incrementar la productividad y permitir a la fuerza de trabajo adoptar nuevas tecnologías en una economía globalizada. Sobre la teoría del crecimiento exógeno véase A. Alesina y R. Perotti, "The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature", *World Bank Economic Review*, 8(3), 1994.

por cualquier medio es la mejor alternativa para una estrategia de desarrollo sustentable. Las políticas implementadas para reducir la desigualdad son muy importantes. La noción general es que una agenda democrática debe no sólo mantener el equilibrio macroeconómico, sino que también necesita fortalecer a los pobres para que participen como ciudadanos activos e informados, y participen en proyectos con resultados relativamente rápidos y visibles en términos de mejorar la equidad y la igualdad. La gente pobre "invierte," proporcionalmente, una parte mayor de sus ingresos en la formación de capital social (organizaciones vecinales, etc.) y de capital humano (alfabetización o salud). Los pobres además "ahorran" al dedicar un mayor porcentaje de sus recursos familiares a los niños, alimentándolos mejor, llevándolos a los hospitales y enviándolos a las escuelas. Por lo tanto, menor desigualdad, junto con mayor inversión en capital humano y social, pueden ser tan importantes como la inversión en maquinaria y fábricas para aumentar la productividad y promover un crecimiento económico más dinámico.

Contrariamente al sesgo neo-utilitarista y antiestatal del CW y la mayoría de los debates asociados con el proceso de la Cumbre, una de las implicaciones de las nuevas teorías del crecimiento es que la "magia del mercado" y otras variantes de la "mano invisible" sin la intervención del gobierno, simplemente no son suficientes. Tampoco lo es la simple pasividad ante la supuesta inexorabilidad del "discurso único" de la globalización. La reconsideración del rol del Estado (como lo plantea el Banco Mundial)[8] como parte de una mayor y más ambiciosa estrategia de desarrollo humano (como lo plantea el PNUD y las recientes Cumbres de la ONU sobre la mujer y el desarrollo social) también requerirá repensar los tipos de democracia adecuados para la formulación e implementación de una nueva estrategia de desarrollo que sitúe en el centro de la agenda política el combate contra la pobreza y la reducción de las desigualdades.

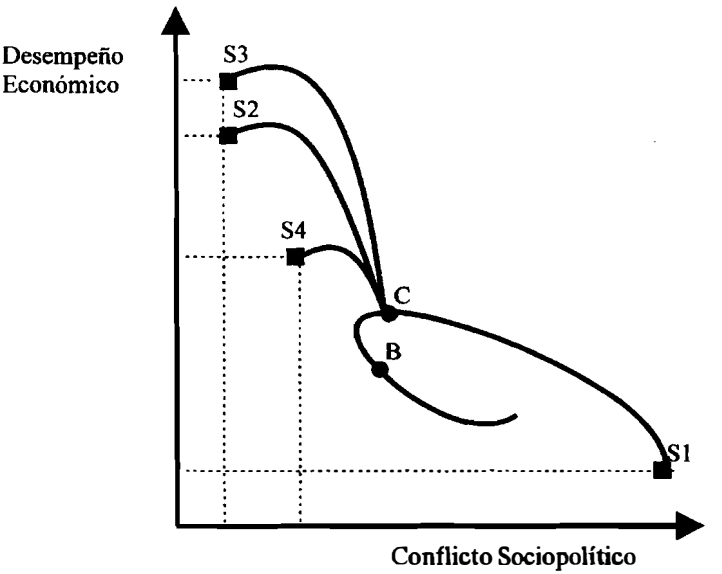
8 Ver Joseph Siglitiz, *"More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus"*, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, Finlandia, 7 de enero de 1998 y *"Redefining the Role of the State: What Should It Do? How Should It Do It? And How Should These Decisions Be Made?"*, Tokio, Japón, 17 de marzo de 1998.

ESCENARIOS DEMOCRÁTICOS Y EL HIGH ROAD HACIA LA INTEGRACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

Las políticas democráticas son compatibles con una amplia variedad de modelos de capitalismo. Todas las variantes contemporáneas, desde el modelo anglo-americano, el capitalismo social demócrata de la Europa occidental, hasta el modelo asiático, de capitalismo de mercado con fuerte dirección estatal, tienden en la actualidad a un acomodo con las fuerzas de la globalización. Si bien puede ser cierto que la globalización inevitablemente promueve un cierto grado de convergencia, pueden continuar existiendo variaciones considerables a nivel nacional y regional en términos de políticas, formas institucionales y patrones de distribución del ingreso. De la compleja maraña de debates existentes, considero que la elección básica debe ser entre un *high road* (con sindicatos fuertes, redes de protección social, etc.) de incorporación en el proceso de globalización y un *low road* (flexibilización laboral, desmantelamiento del bienestar social, ausencia de protección ambiental, etc.). Pensando específicamente en América Latina, Carlos Acuña y yo especulamos hace algunos años respecto a tres grandes escenarios presentados en la Figura 1 que se muestra a continuación.[9] Poniendo el énfasis en la integración y globalización, podemos pensar en tres estrategias distintas: una de *low road;* otra segunda, de un *intermediate road*; y una tercera, de *high road.*

9 El punto C en la figura representa una coyuntura estratégica porque las opciones tomadas por las élites estatales frente a la oposición potencial mayoritaria determinará las probabilidades de cada trayectoria subsecuente y el equilibrio político-económico asociado con ella. Véase C. Acuña y W. Smith "La economía política del ajuste estructural: La lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales", *Desarrollo Económico,* 41 (36) Abril-Junio 1996 y W. Smith y C. Acuña "Future politic-economic scenarios for Latin America" en W. Smith, C. Acuña y E. Gamarra (eds.) *Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America* (Lynne Rienner, 1994). Esta breve exposición no incorpora las densas discusiones de estos dos artículos.

Figura 1
Escenarios Políticos Latinoamericanos



S1: Crisis orgánica
S2: Democracia fragmentada y excluyente
S3: Democracia de participación plena
S4: Régimen democrático dualista
B: Tensión se incrementa a medida que mejora el desempeño
C: Coyuntura estratégica obligando a respuesta del gobierno

En el contexto de una reestructuración orientada hacia el mercado y una globalización acelerada, el escenario más probable para las sociedades de América Latina es una estrategia de low road que conduce a "democracias dualistas (S4) en donde las élites políticas siguen prácticas Hobbesianas, estableciendo alianzas con minorías claves con el propósito de excluir a la mayoria de los actores sociales a través de la desarticulación y neutralización de sus capacidades de acción colectiva. La estabilidad económica y política en este escenario se ve facilitada por una lógica dual de poder estatal (respeto por la organización de la minoría aliada y desarticulación del resto) y una distribución desigual de los recursos, con beneficios sólo para los sectores empresariales, profesionales y sindicales aliados a las élites políticas dominantes. Dado el carácter particularmente excluyente de esta lógica de gobiernabilidad, los regímenes democráticos dualistas transfieren los costos de la transición, de los ajustes estructurales,

así como los costos de largo plazo de abrir la economía a la competencia global (desmantelamiento del bienestar social y de las redes de protección social, flexibilización laboral, etc.) a los pobres y a los sectores menos organizados de la sociedad.

Una escenario intermedio combina reformas profundas de mercado con una democracia estable y relativamente consolidada pero "fragmentada y excluyente" (S2). Considerando su éxito en combinar un crecimiento dinámico con caídas en el desempleo y reducción de las tasas de pobreza, Chile puede ser considerado como un ejemplo de este *intermediate road.* Pero el modelo chileno hacia de reestructuración neoliberal con consolidación democrática no es el futuro político-económico más probable para Latinoamérica. Por el contrario, es probable que el éxito en las revoluciones neoliberales continúe siendo la excepción en la región. Hay mucho que admirar en la democracia chilena, pero debe reconocerse que parte de su éxito es consecuencia de algunos de los más perversos aspectos del legado del régimen autoritario post-1973, un legado que en muchas maneras ha sido preservado y reproducido bajo condiciones democráticas.[10]

Si el *intermediate road* chileno no es replicable en otros países de América Latina, ¿no será entonces la pasividad y aceptación de propuestas modestas, como aquellas contenidas en el "Consenso del Sur", la única opción realista? Quizás, pero yo prefiero una postura más utópica. ¿Por qué no optar por una posición política clara y proponer un high road hacia

10 El mantenimiento de una coalición política mayoritaria (tanto en las elecciones como en el congreso) en apoyo de las políticas gubernamentales es una condición necesaria pero no suficiente para este escenario. Además, el nuevo régimen democrático debe encontrar alguna forma de incorporar a nuevos actores colectivos y las identidades asociadas con el nuevo modelo de crecimiento guiado por el mercado, debiendo además neutralizar una potencial oposición radical mediante el desmantelamiento del marco institucional que, en el pasado, había facilitado la capacidad de estos actores para conducirse estratégicamente. Esto involucra la desarticulación progresiva de las organizaciones sociales y la erosión de las identidades colectivas y las solidaridades políticas (el "silencio de la sociedad civil") y su gradual (subalterna) reintegración en las políticas de ciudadanía individual. Para una crítica reciente de la experiencia chilena, véase Tomás Moulian. *Chile actual: Anatomía de un mito* (Ediciones LOM/Universidad ARCIS, 1997). Para una discusión estimulante de la transformación de Chile y la desarticulación/rearticulación de las identidades, véase Javier Martínez y Alvaro Díaz. *Chile: The Great Transformation* (The Brookings Institution, 1996) y Alvaro Díaz "New Developments in Economic and Social Restructuring in Latin America" en W. Smith y R.P. Korzeniewicz (eds.) *Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America* (Lynne Rienner, 1997).

la democracia como una estrategia superior para la integración con las fuerzas globales de mercado? Partiendo de esta propuesta utópica, la alternativa más interesante y atractiva en términos de profundizar y expandir la democracia más allá de la arena político-electoral es un escenario que conduce hacia una "democracia de participación plena" (S3). Si bien éste es un escenario "irreal," en términos normativos y políticos, este escenario ofrece la mejor oportunidad de abordar temas como pobreza, equidad y crecimiento sostenido en condiciones democráticas. Es importante elaborar en más detalle esta alternativa.

Volviendo al punto C en la Figura 1, en este escenario de participación amplia los presidentes electos y sus equipos económicos y políticos podrían optar por abandonar las estrategias Hobbesianas. Esto implicaría la reformulación del proceso de toma de decisiones mediante el fortalecimiento de los partidos políticos y de los actores sociales más importantes y su incorporación activa al proceso de diseño e implementación de políticas. Esta estrategia representa un intento de sustentar la estabilidad democrática en pactos sociales y políticos amplios que puedan asegurar a los principales actores colectivos que sus intereses no serán afectados seriamente por las reformas de primera generación asociadas con el ajuste estructural y a la apertura de la economía al mercado global. Si esta estrategia tiene éxito, la lógica que guía la consolidación democrática coincide con los modelos capitalistas "social demócratas".[11] Este escenario también concuerda en términos generales con las propuestas de "construcción de una nueva fase de desarrollo basada en una mezcla de des-regulación y re-regulación. Ello requiere que el Estado avance por un estrecho camino entre dejar al mercado operar sin coacción y, al mismo tiempo, jugar un rol de coordinación y supervisión que las empresas privadas por si mismas no pueden asumir"[12].

La ventaja de la vía social democrática es que, al igual que el *intermediate road* chileno, esta estrategia de *high road* puede llevar a un equilibrio político-económico con menores tensiones sociopolíticas y mejor desempeño económico que en el punto C. Al igual que en S2,

11 Véase L.C. Bresser Pereira, J. M. Maravall y A. Przeworski, "Economic Reform in New Democracies: A Social-Democratic Approach" en W. Smith, C. Acuña y E. Gamarra (eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform* (Lynne Rienner, 1994).

12 Véase M. Cavarozzi. "Beyond Transitions to Democracy in Latin America" en *Journal of Latin American Studies* 24 (1992) y "Politics: A Key for the Long Term in Latin America" en *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*. Op. Cit.

deben completarse reformas económicas importantes (control sobre el déficit fiscal, privatizaciones, apertura de la economía, etc.). Adicionalmente, en tanto este *high road* implica una participación más activa del Estado en la implementación de políticas sociales y de apoyo al crecimiento que lo que plantean las opciones de reforma económica reivindicadas por el "Consenso de Washington" o el "Consenso del Sur", existen razones teóricas de peso para creer que puede ser capaz de generar un equilibrio macroeconómico estable con una dinámica de crecimiento similar a la alcanzada por el *intermediate road*, pero con mayor énfasis en la equidad y con compensaciones crecientes y cada vez más generosas para los "perdedores" en el proceso de integración competitiva en la economía global (vía redes de protección, inversión social, capacitación, etc.). Las comparaciones históricas y las consecuencias esperadas de la participación de los sectores laborales y de los movimientos sociales en el proceso de toma de decisiones hacen potencialmente menos regresivas las propiedades distributivas de este escenario social democrático que en el caso de las estrategias asociadas al low road y al intermediate road. Más aun, e igualmente importante, un buen desempeño económico con una distribución más equitativa del ingreso y el bienestar, más el abandono de la postura Hobbesiana, también implican una profundización relativa de los procesos democráticos.[13]

El problema, como ya he dicho, es que en América Latina esta versión maximalista del compromiso de clase de índole social democrática no es probablemente muy viable. Sin embargo, es posible, por razones políticas, considerar la posibilidad de una versión minimalista de este escenario en función de las condiciones prevalecientes en Latinoamérica.

---

13 Para una perspectiva teórica convergente aunque algo diferente, que señala la importancia del "acompasamiento" de las instituciones en la sociedad civil y el Estado para generar resultados equitativos bajo condiciones democráticas véase, K. Weyland, *Democracy Without Equity: Failures of Reform in Brazil* (University of Pittsburgh Press, 1996) y "Growth with Equity in Chile's New Democracy", *Latin American Research Review* 32(1) 1997. Para propuestas interesantes sobre la profundización de la democracia y mejora de la equidad en el modelo chileno, véase Comisión Económica del Partido Socialista Chileno (PSCH), *"Hacia un desarrollo con equidad y ciudadanía para todos: Bases para una plataforma para el tercer gobierno de la Concertación Democrática 2000-2006"*, Encuentro de Economistas Socialistas, Santiago. Chile, 29 de marzo de 1998. A fines de 1997, un grupo de políticos latinoamericanos de centro-izquierda publicaron el "Concenso de Buenos Aires" una propuesta similar a la de los socialistas chilenos. Ver: "Después del neoliberalismo: Un nuevo camino," en p. *12*, 2 de diciembre de 1997.

Una versión más flexible, minimalista de S3 podría requerir transformaciones fuertemente interrelacionadas que puedan apuntar en la dirección de objetivos maximalistas: reforma estatal, negociación con fortalecimiento de los actores colectivos, reformas político-institucionales que refuercen los mecanismos parlamentarios y la expansión de los derechos ciudadanos. De hecho, en el contexto de la incorporación de nuevos actores sociales, la propia dinámica electoral desembocará en una ampliación gradual de la agenda de reformas. En este caso, Chile mismo podría superar el *intermediate road* y el correspondiente equilibrio político-económico y avanzar hacia un escenario más ambicioso de high road. Si esto sucediera, la significancia política y simbólica del modelo chileno cambiaría radicalmente y éste dejaría su status actual de paradigma neoliberal.[14]

En resumen, es posible iniciar una trayectoria de profundización democrática si el progreso se logra siguiendo una agenda de reformas posneoliberal. La clave es una reforma estatal de largo plazo que no esté limitada al refuerzo de las garantías para la ejecución de contratos y la mejora de la seguridad jurídica, sino que esté vinculada a la rearticulación de los actores sociales de modo que las autoridades democráticamente elegidas tengan suficiente capacidad política y administrativa para sancionar a *free-riders* y los transgresores de los acuerdos sociales (en tarifas, precios, niveles de inversión, etc.). Una mayor articulación de las instituciones estatales en la sociedad civil dará también a las autoridades electas la capacidad de actuar gradualmente para reducir los riesgos asociados con la inversión y proveer los incentivos requeridos para convencer a los actores sociales de abandonar las estrategias de confrontación substituyéndolas con estrategias cooperativas tendientes a institucionalizar los conflictos distributivos dentro del emergente orden democrático. En este contexto, algunos planteamientos del "Consenso del Sur" y de las propuestas del Banco Mundial para la reforma estatal y el *aggiornamento* de las instituciones democráticas son altamente relevantes.[15] El desafío será

14 Véanse los provocativos comentarios de Alvaro Díaz respecto del desafío chileno de superar las rigideces de los arreglos institucionales actuales y lo que puede encontrarse más alla de la actual hegemonía de la agenda neoliberal (la cual se encuentra agotada, o casi agotada) en "Economic Dynamism and Institutional Rigidity in Chile: Risks and Opportunities at the Turn of the Twentieth Century" en R .P. Korzeniewicz y W. Smith (eds.) *Latin America in the World Economy* (Praeger,1996).

15 La probabilidad de éxito de un escenario minimalista social democrático de participación amplia, puede aumentar a través de cambios en los marcos constitucionales, tales como la introducción del parlamentarismo (y ciertamente mejoras en la capacidad técnica y de supervisión de los representantes electos) y

asegurar que estas reformas institucionales transciendan las perspectivas convencionales neoclásicas para explorar las implicaciones sociales y políticas de las recientes teorías de crecimiento endógeno. El fortalecimiento de la democracia en fondo y forma es el medio para alcanzar mayor equidad en la organización social y es esencial para lograr el dinamismo económico en los ámbitos regional y global.

Para concluir con estas breves reflexiones, diría simplemente que es posible, e incluso probable, que el proyecto de un escenario social democrático minimalista del tipo *high road* pueda realizarse sólo parcialmente y así constituir un equilibrio por si mismo, aunque se trate de un equilibrio débil. De todos modos, si queremos evitar las resultados del *low road* y queremos intentar empujar la variante intermedia representada por Chile en una dirección más progresista, incluso mejoras modestas en la distribución del ingreso y el crecimiento económico en un contexto más democrático representarían un avance nada desdeñable. La profundización de la democracia más allá de la esfera electoral y el combate agresivo contra la pobreza y la desigualdad no deben ser vistos como retoques de último momento incluidos apenas por motivos éticos o para legitimizar esquemas de libre mercado. Por el contrario, el fortalecimiento de la democracia, la superación de la pobreza y la lucha por la igualdad social son prerrequisitos imprescindibles para un crecimiento sustentable en un hemisferio globalizado.

reformas a fondo en las normas que rigen los procesos electorales y los partidos políticos, así como un nuevo pacto fiscal entre los gobiernos nacional, regional y local. El propósito de estos cambios institucionales sería el facilitar que las coaliciones electorales se vuelvan coaliciones de gobierno, asegurando así un mayor apoyo a las iniciativas reformistas que avancen más allá de las recetas neoliberales.

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

MERCOSUR y LAS ALTERNATIVAS AL ORDEN MUNDIAL

HELIO JAGUARIBE[1]

INTRODUCCION

Este breve estudio tiene por objeto discutir las más probables alternativas del orden mundial, desde este fin de siglo hasta el primer tercio del siglo XXI y proceder, ante ese cuadro, a un sucinto análisis de las posibilidades con que se enfrenta el sistema MERCOSUR, incluida la hipotética incorporación al grupo inicial de cuatro, de otros países de América del Sur.

Este intento se inscribe en el ámbito de lo que normalmente se designa como prospectiva, entendida como tal la disciplina que tiene el objeto de prever -para universos sociales de cierta magnitud, de forma racional y con el empleo de la supuesta metodología científica- posibles tendencias estructurales para períodos futuros. La posibilidad de ejercicios de prospectividad surge de un entendimiento del proceso histórico-social como condicionado por cuatro órdenes de factores: factores reales, factores ideales, la libertad humana y el acaso.

Los factores reales son aquellos que condicionan los aspectos materiales de la vida, desde los recursos naturales disponibles a la sociedad o sociedades que se investigan -en un determinado territorio y período

---

1 Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de Brasil.

histórico- hasta las fuerzas y los modos de producción existentes, incluyendo su demografía. Factores ideales son los que respectan a la cultura de esa o de esas sociedades -entendida en su amplio sentido socio-antropológico- en ese mismo período histórico, como también, si fuera el caso, las condiciones culturales del entorno que influencian el sistema estudiado. La libertad humana se refiere a la forma por la cual personas que generan efectos significativos sobre el sistema estudiado vayan a comportarse en el período contemplado. Finalmente, el acaso es la forma aleatoria por la cual, en cada momento del período contemplado, vayan a combinarse los factores anteriormente mencionados.

Dentro de esa concepción del proceso histórico-social, los ejercicios de prospectividad sólo son válidos en relación a tendencias estructurales de origen general, o sea, tendencias que resulten de la forma por la cual, para un determinado período, se pueda razonablemente prevenir el comportamiento de las principales variables condicionadas por los factores reales e ideales. Las previsiones razonablemente posibles son necesariamente de orden general, nunca de carácter específico. Son susceptibles de previsión las principales condiciones reales e ideales dentro de las cuales, en un determinado período futuro, irán a actuar los agentes históricos. Nunca se puede prever un hecho o una situación específica, aunque sea a corto plazo, en virtud de la imprevisibilidad de la forma por la cual, dentro de aquellas circunstancias generales que en principio pueden ser previstas, irán a actuar los agentes históricos y la forma específica por la cual se presentarán a tales agentes (acaso) las circunstancias concretas dentro de las cuales actuarán.

Otra importante limitación de la prospectividad es respecto a los plazos dentro de los cuales previsiones estructurales mantengan un satisfactorio coeficiente de probabilidad. Todas las tendencias estructurales, las de mayores o menores plazos, son sometidas a modificaciones de parámetros que alteran su dirección o intensidad. Ninguna variable estructural mantiene, indefinidamente, el mismo coeficiente de crecimiento o de disminución o las características cualitativas y direccionales de su trayecto inicial. Los plazos dentro de los cuales previsiones estructurales mantengan un coeficiente de probabilidad satisfactorio varían de acuerdo a los casos estudiados. Sin dar mayor elaboración a esa cuestión es suficiente señalar que tales plazos difícilmente sobrepasan el período correspondiente a dos o tres generaciones, en el sentido dado por Ortega y Gasset (15 años por generación). En el caso de este breve estudio el período futuro contemplado va hasta el horizonte del primer tercio del siglo XXI.

ESCENARIOS ALTERNATIVOS

La caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética dejaron a Estados Unidos, en este fin de siglo, como la única superpotencia mundial. Por otra parte, la Europa procedente del Tratado de Roma elevó significativamente su grado de integración socio-económica y amplió el número de países integrantes del sistema, que pasó a denominarse Unión Europea. La Unión Europea se volvió así, económicamente, tanto o más importante que Estados Unidos.

Además de la integración de la Unión Europea el mundo posguerra fría presenta otros desarrollos importantes. Japón, aunque se encuentre en los 90 en un período de relativo estancamiento económico y, más recientemente, afectado por una importante crisis financiera, mantiene la posición de segunda economía nacional más importante del mundo. Rusia, el más importante sistema nacional que surgió de la disgregación de la Unión Soviética, aunque haya experimentado una gravísima crisis en todas las dimensiones de su vida colectiva, en su caótica transición del socialismo comunista hacia un régimen de capitalismo democrático, continúa disponiendo -en el presente de forma desorganizada- de factores de poder incomparables para cualquier otro país, excepto Estados Unidos.

Es importante agregar a este cuadro la emergente trayectoria de China, que superó, a partir de Deng Xiaoping, el irresponsable dogmatismo de Mao Zedong y ha tenido en los últimos veinte años una continúa tasa de crecimiento del PIB con un promedio superior al 8% anual. Con una población del orden de 1,2 billones de habitantes y un importante nivel de capacitación científico-tecnológica, China tiene un régimen que, aparte de las limitaciones que conserva de su pasado totalitario, tiende a adquirir características neo-Confucianistas y se revela capaz de ejercer una gestión racional de los factores que dispone. En ese cuadro es necesario considerar también el importante potencial de India, el dinamismo -normalmente contenido por graves crisis coyunturales- de los países que integran el sudeste asiático y el surgimiento del MERCOSUR, como un sistema integrado de cuatro países que representan el más importante potencial de América del Sur, que además tiende a expandirse mediante la incorporación de otros países de la región.

En este marco, se proyecta en este fin de siglo -con la probabilidad de proseguir hasta comienzos del siglo XXI- una clara alternativa para el orden mundial posguerra fría. Esa alternativa es la consolidación y ampliación de las condiciones de hegemonía mundial de Estados Unidos, tendientes -independientemente del deliberado propósito del pueblo

estadounidense- a configurar un Imperio Americano Mundial[2]. La otra alternativa es la consolidación y ampliación de las condiciones tendientes a la configuración de la Unión Europea no sólo como un sistema económico integrado, sino también como un sistema dotado, en términos satisfactoriamente integrados, de un proyecto político internacional común disponiendo de las condiciones necesarias para asegurar su implementación. Agregándose que esa alternativa contiene, complementariamente, la posibilidad de una recuperación del poder internacional de Rusia, de la consolidación de China como gran potencia internacional, del incremento del peso internacional de la India y, entre otras posibilidades, la consolidación del MERCOSUR y su expansión.

En caso que se configure la primera alternativa, Estados Unidos detentará, como nación imperial, un poder político-militar mundialmente hegemónico, lo que no significa un poder arbitrario. En caso que se configure la segunda alternativa, el orden mundial adquirirá un carácter multipolar, que tendrá parámetros de influencia fuertemente diferenciados, donde se tornará extremadamente relevante y significativamente más independiente el rol internacional de las Naciones Unidas.

EL IMPERIO AMERICANO

La alternativa del orden mundial, actualmente en proceso de configuración, que viene a caracterizarse por la consolidación y ampliación de las condiciones de hegemonía mundial de Estados Unidos, tiene a su favor el hecho de encontrase en un estado avanzado de realización. La posibilidad de un orden mundial determinado por un *Pax Americana* depende, no esencialmente, de distintos órdenes de condiciones, que pueden ser clasificados en tres principales áreas: 1) factores de orden doméstico aptos para sustentar un proyecto imperial, 2) condiciones internacionales no prohibitivas a la implementación de un proyecto imperial y 3) condiciones operacionales suficientes para asegurar la implementación de un proyecto imperial, en términos compatibles con los condicionamientos domésticos e internacionales.

2 Distintamente de los imperios convencionales el estadounidense preserva la independencia formal de los países sometidos a su hegemonía y su autonomía administrativa, pero les impone las políticas económicas y exteriores que convienen a la metrópolis.

Condiciones domésticas

Estados Unidos no dispone de un régimen socio-político favorable para un proyecto imperial. Los imperios que se formaron exitosamente y se mantuvieron por plazos más largos, en el transcurso de la historia, se dieron bajo un régimen de monarquías divinas. En el Antiguo Oriente, de una dictadura del ejecutivo institucionalmente disfrazada de republicana, como el Imperio Romano de Augusto a Marco Aurelio, u ostensivamente asumida como condición necesaria para preservar las ventajas de un imperio ya constituido, como el Imperio Romano tardío, bajo un régimen de monarquías de derecho divino, como el Sagrado Imperio Romano-Germano, o el Imperio de Habsburgo, en sus versiones austríaca y española, o bajo la forma de democracias oligárquicas, como fue el caso Imperio Británico.

Estados Unidos es una democracia de masas que, hasta Kennedy, contó con una orquestación oligárquica (no una dominación oligárquica) ejercida, a través del Senado y de otras agencias, por una minoría ilustrada de WASPs de la costa este. La guerra de Vietnam rompió el consenso nacional y con él terminó con la posibilidad de una orquestación ilustrada que los liberales de la costa este pudieran ejercer, a través del Senado o de otras agencias. La condición del ciudadano, predominantemente preocupado con lo que se suponía de "interés nacional", se tomó significativamente erudita. Surgieron así distintas formas de ciudadanía: ciudadanía ifenada, regionalizada, o corporativa. La ciudadanía ifenada, cada vez más importante, es la del "Afro-Americano", del "Hispano-Americano", "Italo-Americano", etc. La ciudadanía regionalizada, o localizada, es la del californiano, del *"sunny belt"*, del New Yorker, etc. La ciudadanía corporativa en tanto, es la que interviene en la vida pública para preservar intereses corporativos, ya sean sindicales o de productores de determinados bienes o servicios. Estas múltiples formas de ciudadanía tienen en común la característica de conferir alta prioridad a sus intereses grupales -por la reivindicación- independientemente de otras consideraciones, de políticas y servicios públicos correspondientes a tales intereses, o por la denegación de cualquier sacrificio, ya sea en términos fiscales o personales, que les puedan ser cobrados en nombre del interés nacional y no en beneficio de sus respectivos particularismos. Estados Unidos se volvió, predominantemente, una confederación de intereses grupales, en relativo perjuicio de su integración nacional, preservando, entretanto, condiciones satisfactorias de gestión nacional.

Se acrecienta, por otra parte, el hecho de que la cultura estadounidense conserva, de sus tradiciones cívico-religiosas, valores como la preservación de la vida humana, de la libertad, de una igualdad básica entre los hombres, de "*fair play*", de la repulsión a los actos arbitrarios, entre otros componentes tradicionales de la versión anglosajona de la cultura occidental. El rechazo popular a la guerra de Vietnam se dio en virtud del hecho de que la televisión, en tiempo real, transmitía la masacre de niños y mujeres con bombas de napalm y, a la vez, significaba grandes sacrificios personales para los reclutas estadounidenses en la selva vietnamita. De manera muy distinta a lo que ocurre hoy en Estados Unidos, los romanos no se apiadaron con el espectáculo (narrado, no trasmitido al vivo) de los galeses exterminados por César ni con el contingente de un millón de cautivos traídos de Galia como esclavos para Roma.

Se acrecienta, finalmente, que las democracias de masas, volcadas hacia sus particularismos domésticos, demuestran poco interés por el resto del mundo, siempre y cuando no se sientan amenazadas y se presenten condiciones satisfactorias de continuidad en política exterior, está última visualizada casi exclusivamente en función de representaciones estereotipadas del mundo y de correlaciones superficiales entre los intereses domésticos inmediatos y los acontecimientos externos.

En tales condiciones socio-políticas sería presumible que Estados Unidos no dispusiera de condiciones domésticas para ejercer un proyecto imperial. En verdad, como se indica a continuación, las condiciones domésticas de Estados Unidos afectan, de distintas formas negativas, sus posibilidades de un ejercicio consistente de hegemonía mundial. Pero no impiden que tal proyecto sea formulado y, aunque imperfectamente, parcialmente implementado.

Dos son las principales razones que, en relación a las desfavorables condiciones domésticas, posibilitan un proyecto imperial estadounidense. La primera de esas razones es el hecho –del cual los integrantes del centro de poder estadounidense se han dado cuenta en años recientes- de que el proceso de globalización corresponde al ejercicio de una hegemonía mundial de Estados Unidos mediante la vía económico-tecnológica. La segunda de esas razones, que se tomó patente con la guerra del Golfo, es el hecho de que la imposición internacional de la voluntad política estadounidense puede darse por agresiones militares irresistibles, de bajo costo financiero, costo sin importancia en términos de vidas estadounidenses y prácticamente sin riesgos externos.

La comprensión de esas dos condiciones facilitadoras del imperio estadounidense, aún con condiciones domésticas desfavorables, exige

tomar en cuenta, previamente, la distinción, en Estados Unidos, entre el pueblo estadounidense y sus elites de poder. Las condiciones propias de la complejidad de las sociedades contemporáneas crearon dos distintas modalidades de elites de poder, distinción que será mayor en tanto más avanzada tecnológicamente sea la sociedad en cuestión.

Una de las modalidades de elite de poder, típica de las sociedades democráticas, es la que resulta del voto popular y, en menor escala, del voto sindical. Los titulares formales del poder son elegidos por el pueblo o, en los sindicatos, por los asociados. Esa elite de poder es relevante, principalmente en lo que se refiere a la Presidencia de la República y al Senado Federal. Ella tiende a expresar las características predominantes de la sociedad y, en ese sentido, las condiciones domésticas desfavorables a un proyecto imperial se transfieren a esta elite de poder de procedencia electiva. Ocurre, sólo, a nivel de la Presidencia de la República y, en amplia medida, del Senado Federal, que la elite de poder de procedencia electiva depende, para su propia elección, de otra elite de poder, en tanto los costos de las campañas electorales se van volviendo cada vez mayores. Por otro lado, esa elite de poder de procedencia electiva depende totalmente, para poder gobernar, de un consenso mínimo de la otra elite de poder, tanto para las informaciones que necesita como para la implementación de instrumentos de los que carece.

La otra elite de poder, de procedencia tecnológica, que forma -junto con algunos miembros seleccionados de la elite de poder electiva- el centro de poder estadounidense, está compuesta por individuos que manejan el sistema productivo, en el sentido más amplio del término, que manejan los medios de comunicación, que manejan las Fuerzas Armadas y el aparato burocrático, con la co-participación de las figuras más eminentes de los sectores académicos (e.g. Henry Kissinger) que poseen competencias necesarias para la formulación e implementación de decisiones públicas.

Esta segunda modalidad de elite de poder fue la que comprendió, en años recientes, que el proceso de globalización correspondería, casi linealmente, al de la hegemonía económico-tecnologógica de Estados Unidos en el mundo, siempre que las empresas estadounidenses superaran el déficit de competitividad que en los años 80 tenían respecto de Japón. Escapa a la sucinta naturaleza de este estudio analizar como se supera ese déficit de competitividad. Pero tal superación se dio en el transcurso de los años 90, reforzada por el hecho de que, en parte como consecuencia del incremento de competitividad de Estados Unidos, Japón entró en una etapa de relativo estancamiento.

La segunda condición necesaria para el ejercicio de un proyecto imperial es la capacidad de ejercer, internacionalmente, mediante vía militar si fuere necesario, un poder coercitivo irresistible. Esa capacidad, por parte de Estados Unidos, se mostró como insuficiente en la guerra de Vietnam. Por las razones anteriormente referidas, el pueblo estadounidense no está preparado para asumir los sacrificios económicos y de vidas humanas necesarios para intervenciones militares convencionales, ni acepta exponerse, por plazos más largos, al espectáculo, mostrado por la televisión en tiempo real, de la masacre de poblaciones civiles. La guerra del Golfo demostró a la elite tecnocrática de poder que Estados Unidos dispone de una gran capacidad de destrucción de sistemas vitales de otras sociedades, a un bajo costo financiero, con un número irrisorio de casualidades por parte estadounidense y prácticamente sin riesgos externos. Lo que se precisa, para ese efecto, es un adversario previamente demonizado ante a la opinión pública estadounidense, de manera que esta acepte una cierta cantidad de víctimas civiles en las sociedades atacadas. Es extremadamente conveniente, para ese efecto, aunque no estrictamente indispensable, disponer además para ese tipo de ataque, del consenso del Primer Mundo o del apoyo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Limitaciones del imperio estadounidense

El proyecto de una incontrastable hegemonía mundial de Estados Unidos, aunque parcialmente implementado, está lejos de consolidarse. Constituye una de las alternativas de ordenación del mundo susceptible de configurarse desde ahora hasta principios del siglo XXI. Pero se enfrenta a obstáculos internos y externos que podrían inviabilizarlo, llevando al mundo hacia la alternativa multipolar.

Se tendrá oportunidad, en la siguiente sección de este breve estudio, de analizar la alternativa multipolar y sus posibilidades de predominio. Lo que importa, ahora, es indicar brevemente los principales obstáculos internos y externos con los cuales se enfrenta el proyecto imperial estadounidense.

Ya fueron mencionados los aspectos desfavorables al proyecto imperial que resultan de las condiciones domésticas de Estados Unidos. De qué manera ese proyecto imperial podrá superar esas condiciones desfavorables, en virtud de aquellas dos otras condiciones anteriormente referidas, por una parte, los efectos automáticamente pro-imperio estadounidense resultantes del proceso de globalización y, por otra parte,

la capacidad de infringir impunemente, mediante la guerra aero-electrónica, devastadores daños a otras sociedades, de bajo costo financiero e insignificante porcentajes de casualidades estadounidenses.

La cuestión posee diversos aspectos, tales como la necesidad, para un consistente proyecto imperial, de un apoyo sostenido de la opinión pública doméstica, de continuidad de políticas, en la ejecución del proyecto, de un satisfactorio respaldo internacional, por lo menos por parte de los principales países del Primer Mundo, de una conveniencia administrable de Naciones Unidas y, *last but not least*, de una atracción internacional inherente al proyecto imperial.

Las condiciones enumeradas demuestran, desde luego, las múltiples dificultades que enfrenta el proyecto imperial estadounidense. Consideraremos luego, el último requisito mencionado: inherente atracción internacional del proyecto imperial.

El proyecto imperial de mayor éxito que ha existido en la historia, fue el Imperio Romano. Muchas condiciones, internas y externas, favorecieron la formación y consolidación del Imperio Romano. Las condiciones domésticas en Roma, independientemente de consideraciones de época histórica, eran completamente diferentes de las que prevalecen hoy en Estados Unidos. Por otra parte, el cuadro internacional con el cual se enfrentó el Imperio Romano, vencido finalmente, por un Cartago que casi ganó la segunda Guerra Púnica, estaba ocupado por una única civilización comparable a la de Roma -en verdad superior a la de Roma- que era la de los Imperios Helénicos. Estos, por esa trágica división que caracterizó a la cultura helénica, no tuvieron la capacidad de reunirse contra Roma. Por el contrario, Grecia continental apoyó a Roma en contra de Macedonia y los reinos de Rodas y Pérgamo apoyaron a Roma contra los Seleucidas.

Sin considerar el hecho de que las condiciones domésticas de Roma favorecieron su proyecto imperial y el hecho de que en el contexto internacional, después de la destrucción de Cartago y de la derrota de los Reinos Helénicos, no tenía adversarios -a excepción de Persia, que no fue conquistada- que pudiesen resistir a Roma, lo que importa es el hecho de que el Imperio Romano sólo fue secundariamente coercitivo. Es cierto que las legiones de César derrotaron las fuerzas galas, haciendo posible la incorporación de Galia como una provincia del Imperio. Lo mismo se puede decir de la intervención de las armas romanas en la Península Ibérica, en Egipto, en Dacia, en los territorios asiáticos contiguos al Mediterráneo, como también en Britania. Pero lo que importa no es ese primer momento de la conquista militar. Lo que importa es el hecho de que al haber consolidado el dominio romano en tales provincias, este pasó

a contar con la activa aceptación y colaboración de elites nativas, con las excepciones que constituyen casos extremadamente minoritarios, como ocurrió con los Judíos. ¿Por qué sucedió eso? Porque la *Pax Romana* significaba, por una parte, protección eficaz contra los bárbaros externos, por otra parte, un sistema de equitativa e ilustrada ordenación jurídica de las sociedades integrantes de las provincias, proporcionándoles un régimen legal del cual anteriormente no gozaban, seguridad personal, igualdad de todos ante la ley, garantía de los contratos, expansión del comercio, desarrollo de la capacidad productiva de cada región, acceso a la educación y a la alta cultura y un trato sin prejuicios raciales, en el cual el ingreso a niveles superiores de la sociedad estaba abierto a todos los que adquiriesen, por voluntad propia, la cultura grecorromana. La *Pax Romana* estaba en la equidad del *jus gentium* y en la imparcialidad y objetividad legal del *praetor peregrinus.* Roma solo cayó cuando, por razones que no cabe abordar en este breve estudio, la *Pax Romana* se convirtió en *Oppressio Romana* en las condiciones decadentes de los siglos III y IV A.C. El Imperio Romano cayó cuando dejó de ser atractivo a las elites provincianas.

Lo que más perjudica al proyecto imperial estadounidense, por razones inherentes a él, es el hecho de que, a diferencia de lo que sucedía con el proyecto imperial de Roma, este no es atractivo a las provincias. Roma experimentó, en la época de César, una profunda transformación interna, determinada, precisamente, por la existencia del imperio formado a partir de la segunda Guerra Púnica. Roma dejó de ser una Ciudad-Estado, para la cual el imperio era un objeto de botín, para tomarse, operacionalmente con César e institucionalmente con Augusto, el centro administrador de un sistema imperial, en beneficio del conjunto del sistema, aunque Roma usufructuase de ciertas ventajas, como administradora del imperio.

Estados Unidos, distintamente, ve en el sistema de dominación que está formando -y que no es concebido como un imperio- sólo una oportunidad de ventajas económicas a la metrópolis estadounidense, y no considera los intereses propios de las regiones dominadas. No hay en el sistema jurídico estadounidense un equivalente al *Jus Gentium*. Por el contrario, existe la arbitraria imposición de leyes estadounidenses al mundo exterior, mediante una combinación de intimidación coercitiva y de abusivas exclusiones del mercado estadounidense. En vez de desarrollar, como Roma lo hizo en sus provincias, la capacidad productiva local y asegurarles mercado en todo el Imperio, el proceso de globalización patrocinado por Estados Unidos genera, en nombre de las ventajas -reales y supuestas- de la libertad de comercio, la destrucción de las industrias

subcompetitivas del Tercer Mundo -y muchas también de Europa- haciendo que aquellos países retornen al subdesarrollo de la producción de materias primas y de la importación de productos finales.

SISTEMA MULTIPOLAR

La segunda forma de organización del orden mundial posible, hasta principios del siglo XXI, es la consolidación de un sistema multipolar de poder mundial. En el horizonte temporal, hasta el primer tercio del siglo entrante, el sistema multipolar que puede ser configurado tiende a caracterizarse por grandes diferencias de niveles entre los países miembros de la comunidad internacional. En grandes líneas, se puede prever la formación de tres niveles. En el nivel superior aparecerán los países que, aisladamente y/o mediante los sistemas de integración que logren consolidarse, pueda ejercer un rol determinante sobre la ordenación económico-política del mundo, constituyendo, informal o formalmente, un Directorio Mundial[3], operando directamente o por intermedio de las Naciones Unidas. En el segundo nivel aparecerán los países que, aisladamente y/o mediante los sistemas de integración que logren consolidarse, puedan ejercer un importante rol económico-político en la regulación de los intereses de sus respectivas regiones y además, no cometer el descuido de ayudar al Directorio Mundial. El tercer nivel comprenderá a la gran mayoría de los miembros de la comunidad internacional, privados de condiciones para jugar un rol relevante a nivel internacional.

En este sistema multipolar, Naciones Unidas tenderá a ejercer un rol mucho más relevante e independiente del que actualmente desempeña. La multipolaridad requiere -mucho más que en la hipótesis de hegemonía de un país imperial- formas institucionales de procedimiento. La forma por la cual se configure la geometría del poder, dentro de ese posible sistema multipolar, ahora imprevisible, determinará, igualmente, la forma en que Naciones Unidas desempeñará su rol de instrumento institucional del futuro orden mundial y el grado de autonomía institucional que le será dispuesto.

En las presentes condiciones del mundo se puede prever cuales son los países o sistemas internacionales de integración que deberán, casi con

3 El grupo de los siete constituye, en el presente, un rudimentario y parcial ejemplo de lo que pueda ser futuramente, con distinta composición, un Directorio Mundial.

seguridad, integrar ese posible Directorio Mundial; además de cuales otros países se presentan como posibles candidatos a tal condición. Entre los primeros aparecen, sin duda, Estados Unidos y la Unión Europea. Entre los más probables candidatos a integrar ese posible Directorio aparecen Japón, China y Rusia. Son posibles candidatos la India y el MERCOSUR y más remotamente Indonesia y un sistema Islámico, si se logra una integración satisfactoria.

Por razones de tiempo, no será analizada en este estudio la cuestión referente a los más probables integrantes del segundo nivel. Sólo, se menciona, que MERCOSUR, además de la posibilidad de adquirir condiciones de ingreso al Directorio Mundial, probablemente será uno de los miembros del grupo de países dotados de relevante importancia regional.

Las principales características que reviste el sistema multipolar -en caso de prevalecer esa alternativa en el horizonte temporal de este estudio- dependerán, esencialmente, por una parte, del perfil político asumido por la Unión Europea y, por otra, del rol ejercido por Rusia y China. Será igualmente relevante la forma en que actualmente Estados Unidos se oriente, aunque sin la expresa intención del pueblo estadounidense, hacia el ejercicio de un proyecto imperial que vaya a ajustarse al sistema multipolar, en caso que sea esa la alternativa que prevalezca.

Unión Europea

A mediano plazo la alternativa multipolar depende de en qué medida la Unión Europea logra instituir un sistema interno de consenso que permita, de forma consciente, la formulación e implementación satisfactoria de una política internacional común. A largo plazo probablemente las condiciones determinantes de un sistema multipolar dependerán de la evolución de Rusia y China.

En los últimos años de la década de 90 se ha vuelto evidente el hecho, ilustrado por el caso de la Unión Europea, que la mera macroracionalidad económica es insuficiente para propulsar las etapas finales de una integración económico-política. El grado de integración económico-social logrado por la Unión Europea en la década de 90 es extremadamente alto. Es muy probable que se adopte, a la fecha prevista o con una pequeña anticipación, el Euro como moneda común de la mayoría de los miembros de la Unión Europea. Este hecho, a su vez, deberá estrechar aun más el grado de integración entre los países que acepten el Euro, con el inevitable efecto correlativo de debilitar los vínculos entre tales países y los

miembros de la Unión Europea que no la adopten. Lo que es importante de señalar, es el intervalo que separa la macro-racionalidad económica del conjunto de la Unión Europea con, por una parte, las necesidades económico-sociales de cada país miembro y, además, la posibilidad de formular una política internacional común.

El problema de compatibilidad entre la macro-racionalidad económica del conjunto y las necesidades económico-sociales de cada país miembro está presente en todos los sistemas de integración económica más profunda. Escaparía a las breves dimensiones previstas para este estudio la discusión de esta cuestión. Se puede mencionar si, el hecho de que en lo relativo a la Unión Europea, hay fuertes señales de que ese problema será resuelto. En parte, porque las dificultades de ajuste derivadas de razones económicas son mayores en países menores, en relación a los cuales los mecanismos de compensación de la Unión Europea han sido eficaces. El problema se torna más fácil en el caso del Reino Unido, por sus ingredientes socio-culturales. Pero en dicho caso el análisis de la cuestión puede observarse desde el plano político, el que será abordado a continuación.

El problema político al cual se está enfrentando la Unión Europea viene del hecho que, distintamente a lo pensado por los que sostienen una visión economista de la sociedad, las opciones políticas no son determinadas primariamente por motivaciones económicas y sí por motivaciones socio-culturales. Las motivaciones económicas son, sin duda, extremadamente relevantes, en tanto actúan como propulsoras de muchas decisiones políticas y ejercen un decisivo efecto inhibitorio en muchos otros casos. La opción política, entretanto, es una proyección, para un momento futuro, de aquello que "nosotros" queremos que ocurra. Ese "nosotros" tiene carácter socio-cultural. Ese "nosotros" comprende las agrupaciones humanas que experimentan vínculos de solidaridad, determinados por factores socio-culturales.

El problema de las solidaridades socio-culturales en la Unión Europea presenta tres distintos niveles de profundidad. La primera y más general es la que separa la visión insular del Continente por parte de Inglaterra, y en grado menor pero no irrelevante, que separa la visión continental de la insulariedad británica.

El segundo nivel se refiere a los cuatro grandes grupos étnico-culturales en que se inscriben los países de la Unión Europea, grupos esos que serán cinco, cuando los eslavos ingresen a ella. Esos cuatro grupos originarios son el Latino, el Germano, el Anglosajón y el Nórdico. El tercer nivel es el que contiene las individualidades nacionales, tanto más fuertes cuanto más antigua la individualización histórica de los países en referencia.

Observando la conducta de los países integrantes de la Unión Europea, referente a las cuestiones políticas, se constata que la superación de los parroquialismos nacionales alcanzó, en la presente década, un nivel bastante elevado. Se nota, por otra parte, que la formación de consensos políticos entre latinos y germanos tuvo un extraordinario progreso. Por otro lado, el consenso entre germanos y nórdicos es fácil y espontáneo, el cual, por intermedio de los germanos, abre un espacio de consenso con los latinos. Las dificultades son bastante considerables, entretanto, en la relación entre la cosmovisión insular y la continental y, además, entre la latino-germánica y la anglosajona.

Dadas estas características, las que difícilmente experimentarán modificaciones sustanciales en un plazo cercano a diez o veinte años, cabe preguntarse ¿de qué manera la Unión Europea -que tiende además a incorporar naciones eslavas- logrará las condiciones para formular e implementar razonablemente una política internacional común? Las posibilidades de que prevalezca, desde ahora hasta el primer tercio del siglo XXI, un orden mundial fundado en un sistema multipolar dependen, integralmente, de la posibilidad de generar una política externa común que sea objeto de consenso por parte de los miembros de la Unión Europea.

Colocando la cuestión en términos globales la respuesta difícilmente será positiva, como ha quedado comprobado en la historia, incluso la más reciente, de la Unión Europea. Así como un mundo helenístico, que disponía de un nivel de civilización y de un potencial económico-militar superior al romano , fue por su división, dominado por este, del mismo modo la Unión Europea, cuyo nivel de civilización y cuyo potencial económico son superiores a los de Estados Unidos, tenderá a ser dominada por este, si no logra -lo que en el presente no parece viable- formas de superar los obstáculos socio-culturales que limiten la posibilidad de una política externa común.

La cuestión de la viabilidad de una política externa común a toda Europa no se agota en los términos mencionados anteriormente. Otros dos órdenes de consideraciones introducen importantes modificaciones en ese cuadro. Se trata, por una parte, del hecho de que diversas circunstancias, particularmente de orden económico, están introduciendo, aunque no deliberadamente, importantes diferenciaciones a nivel de integración de los miembros de la Unión Europea. La adhesión o no al Euro es un factor decisivo de diferenciación. Otras circunstancias operan en el sentido de llevar a los miembros de la Unión Europea a lo que se denomina geometrías variables. El nivel de integración ya alcanzado, probablemente con cierta lentitud, parece tener aspecto de perduración para el conjunto.

Por sobre ese círculo más amplio, entretanto, está en proceso de formación un círculo más restringido, que será el de la adhesión al Euro. Ese círculo más restringido, como tal o mediante la generación de un tercer círculo aun más cerrado, presenta indicios de que permitirá la formación de un consenso en materia de una política exterior común. Francia y los países latinos, por una parte y Alemania, por otra, demuestran claramente que aspiran a una política externa común e independiente de Estados Unidos. Para la formación de un sistema multipolar, una política externa común de Europa continental, con o sin los Nórdicos, es ampliamente suficiente.

El segundo orden de consideraciones a ser tomado en cuenta se refiere al hecho que Rusia y China ya definieron su propósito de conseguir, a largo plazo, una política externa independiente de Estados Unidos. Esa posición Ruso-China tendrá decisiva influencia en el sentido de fortalecer la posición Latino-Germana en la dirección de una política externa independiente de Estados Unidos. Constituye una pregunta abierta saber en que medida Rusia y la Europa de gravitación Latino-Germana tenderán a objetivos internacionales comunes. Lo que se puede prever desde ya es que un objetivo común ya está claramente identificado, que es el de la independencia frente a Estados Unidos. Permanece igualmente abierta la cuestión de cual será la orientación a más largo plazo de la política externa china. Como en el caso de Rusia, el propósito de independencia en referencia a Estados Unidos, también está ya claramente definido.

La alternativa de un orden mundial fundado en un sistema multipolar no depende, sólo, de cómo se va a configurar, de forma estable, una política externa independiente de Estados Unidos por parte de Europa continental, de Rusia y de China. Depende, además, de en que medida estos países logran una propuesta de ordenación mundial alternativa a la estadounidense -que no sea sólo apenas un decorado de políticas externas independientes- y que esa propuesta sea más atractiva al mundo que el proyecto de la *Pax Americana*.

Esa cuestión, como muchas otras abordadas en este breve estudio, continúa abierta. Las condiciones económico-culturales propias de Europa continental llevan a esta a una política internacional más cooperativa y menos satelizante que la de Estados Unidos. Este en compensación, dispone de condiciones favorables inmediatas, así como de condiciones coercitivas internacionales significativamente superiores a las europeas. Es por esto que permanecen abierto los aspectos decisivos de este tema, tendiendo a ser muy bien influenciado, entre otros factores, por las

decisiones de política exterior que vaya a adoptar MERCOSUR, a pesar de su relativo y modesto peso internacional.

MERCOSUR

El tratado de Asunción de 1991, que instituyó un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay -MERCOSUR-, inició un proceso de integración que aceleró lo que se refiere al logro de metas, y profundizó lo que se refiere al grado de integración pactado; proceso que se está ampliando con la perspectiva de participación en el corto plazo de Chile, Bolivia y de Venezuela y, a largo plazo, de todos los países de América del Sur. De una pequeña pauta de intercambio, las exportaciones de los miembros hacia otros miembros del MERCOSUR se elevaron a US$ 20.339 millones en 1997, sobre un total de US$ 82.267 millones de las exportaciones de MERCOSUR a todo el mundo, representando cerca de 25% de ese total.

Este estudio no tiene por objeto describir, el resumen de las características del MERCOSUR, ni el análisis cuantitativo de los resultados ya alcanzados. Lo que se tiene en mente es discutir el significado del MERCOSUR, como sistema regional y para los países que lo integran, en el escenario internacional, frente a las dos alternativas más probables de regulación del orden mundial, en el transcurso de los próximos decenios, anteriormente analizadas. Dicha cuestión se reviste de particular importancia y urgencia ante la propuesta de Estados Unidos de constituir, a corto plazo, el Area de Libre Comercio de las Americas, ALCA, abarcando todos los países de las Américas.

Los países del MERCOSUR, principalmente Brasil, ante la obvia existencia de elementos de conflicto entre el proyecto MERCOSUR y el proyecto ALCA, han intervenido en las negociaciones relacionadas con la creación del ALCA con propuestas prorrogativas, con el objeto de postergar a fechas futuras, por ejemplo, el año 2005, el momento decisivo, mientras que Estados Unidos, por el contrario, propone que el 2005 o el 2002 sea la fecha en que el ALCA se encuentre plenamente constituido. La constitución del ALCA implica, prácticamente, la desaparición del MERCOSUR por cuanto llevaría a la eliminación de fronteras aduaneras entre todos los países de las Américas, eliminando de ese modo la tarifa externa común, que es una característica fundamental de MERCOSUR.

Ante el hecho evidente de que el proyecto del ALCA significa una alternativa excluyente del MERCOSUR se torna igualmente evidente que

la posición de los países del MERCOSUR no puede ser, sólo, de posponer la firma del convenio instituido de ALCA, sin considerar el propio mérito de la cuestión. ¿Qué representa el MERCOSUR para sus miembros? ¿Qué representa el ALCA para los países miembros del MERCOSUR y de qué manera les conviene participar de ese sistema? ¿Qué tipo de inserción internacional conviene a los miembros del MERCOSUR, ante las alternativas de ordenación del mundo anteriormente discutidas?

Con el objeto de contener este estudio en los estrictos límites propuestos serán consideradas a continuación apenas las tres siguientes cuestiones: 1) entre las dos alternativas de ordenación del mundo, ¿cuál es la que conviene a los países del MERCOSUR? 2) Definida la alternativa más conveniente, ¿qué instrumentos institucionales son más favorables para tal propósito, MERCOSUR, ALCA, o alguna otra alternativa? 3) ¿De qué manera los países miembros del MERCOSUR podrían llevar adelante sus intereses, suponiendo que el tipo de orden mundial a ser configurado no sea el más conveniente?

Subcompetitividad y ALCA

El primer tema, que se relaciona con las alternativas de orden del sistema internacional, anteriormente discutidas, no requiere de mayores elaboraciones para determinar la modalidad que más conviene a los países del MERCOSUR. Es evidente que les conviene la prevalecencia de un sistema multipolar, en el cual puedan tener razonable capacidad de interferencia.

Pese a la obvia procedencia de la afirmación anterior, es necesario considerar que el proyecto imperial estadounidense no se ha presentado como tal y, en verdad, si se exceptúa algunas personalidades más lúcidas, como Kissinger o Huntington, no será concebido como tal por el centro de poder de Estados Unidos. El proyecto ALCA es un síntoma de ese hecho. El proyecto no es una cínica tentativa de atraer los países latinoamericanos hacia un régimen de libre comercio en el cual se encuentren, desde luego, condenados a ser los aliados perdedores del juego. Los estadounidenses creen en la teoría neoliberal en virtud de la cual un amplio mercado internacional abierto es una opción óptima para todos, porque la asignación de factores se hará en función de criterios de maximización de ventajas. Si determinados países son obligados a cerrar sus industrias, esto significa que ellas no eran competitivas y que esos países deben producir otros bienes o servicios, exactamente aquellos que el libre juego del mercado les de la oportunidad de producir.

Sobrepasaría las dimensiones de este estudio ingresar en una elabo ada crítica de las tesis neoliberales. Se menciona, apenas, el hecho de que la adopción de la tarifa Hamilton nació del propio Estados Unidos, en el período histórico en el cual era manifiestamente subcompetitivo en relación a Europa, gracias a la cual, además de otros factores, lograron un siglo después, ser la economía más competitiva del mundo.

Confrontados con objeciones de esa naturaleza los neolibe ales opusieron dos tipos de argumentos. Observen, que por una parte, el régimen de libre asignación de factores, en función de c iterios de competitividad, hace que centros acumuladores de capitales y tecnología inviertan en países carentes de dichos factores, proporcionándoles mayor lucro y, mediante ese proceso, reequilib ando los niveles de competitividad. Observen, que por ot a parte, en las presentes condiciones de globalización de la economía, tarifas neo-Hamiltoneanas conducen al ag avamiento de la obsolescencia tecnológica y al empobrecimiento de los países proteccionistas. Desde ahí surgen, según esa teoría, las ventajas del ALCA para América Latina, porque abastecería sus mercados de productos estadounidenses buenos y baratos, por una parte y, por otra, at aería un inmenso flujo de inve siones estadounidenses, que recuperarían a mediano plazo la competitividad industrial de esos países, sin sacrificar sus poblaciones.

Sin dar mayor elabo ación a esas cuestiones se puede señalar que la improcedencia de los argumentos pro-ALCA proviene de dos circunstancias. La prime a es que las condiciones originadas por proceso de globalización afectan la procedencia de los proteccionismos tradicionales aplicados con propósitos autárquicos a países aislados. Las formas eficaces de proteccionismo moderno, distintamente del proteccionismo tradicional, no tienen por objeto la autarquía, no se aplican de forma permanente y no son utilizadas en pequeños países aislados sino en amplios sistemas de integ ación, como la Unión Europea (proteccionismo agrícola y cripto-proteccionismo de determinadas industrias), como también podría ser el caso del MERCOSUR y en países continentales, como China. El neo-proteccionismo tiene por objeto, principalmente, asegu ar las condiciones que permitan elevar la competitividad de sectores que, siendo protegidos por cierto tiempo y debidamente modernizados, adquirirán futura competitividad.

Es improcedente, por ot a parte, la tesis según la cual ALCA acarrearía g andes inve siones estadounidenses a los demás países miembros. Por el cont ario, la supresión de obstáculos aduaneros eliminaría los estímulos para inve siones estadounidenses. Pa a vender sus

productos en dichos países las empresas estadounidenses ya no necesitarían hacer grandes inversiones en ellos dado que pasarían a vender sus productos sin ningún impuesto aduanero. Lo que atrae las inversiones extranjeras es la existencia de un gran mercado, aduaneramente protegido, en el cual la inversión extranjera tenga un trato favorable y no discriminado. Esas condiciones son ofrecidas por el MERCOSUR -lo que explica la gran afluencia anual de dólares a un país como Brasil- y dejarían, precisamente, de existir, si prevalece el ALCA sobre el MERCOSUR.

Las condiciones hasta ahora expuestas evidencian, incuestionablemente la necesidad económica de preservar, consolidar y ampliar el MERCOSUR. Evidencian, además, la necesidad de parte de los países miembros del MERCOSUR, de abandonar la presente política de prorrogar la fecha de la firma del convenio del ALCA y sustituirla por una franca y nítida excusa a ingresar al ALCA mientras el nivel mediano de competitividad de la economía sudamericana permanezca claramente inferior al de Estados Unidos.

MERCOSUR en el escenario internacional

MERCOSUR, para los países miembros, no es solamente un sistema que les proporciona una ampliación de mercado -ampliación de proporciones extraordinarias para todos, excepto para Brasil, el cual todavía conserva proporciones significativas- sino también un instrumento fundamental de política externa.

El significado internacional del MERCOSUR depende, por una parte, de la medida en que se lograr formular e implementar satisfactoriamente una política externa común. Por otra, ese significado dependerá de la alternativa de orden mundial que vaya a prevalecer.

Al igual que en el caso de la Unión Europea, la significación internacional del MERCOSUR depende de que se logre consenso interno en materia de política exterior. MERCOSUR cuenta, para ese efecto, con condiciones más favorables que la Unión Europea. Disponiendo de sólo dos idiomas para proporcionar un entendimiento recíproco directo y no presentando conflictos de intereses externos, MERCOSUR tiene todas las condiciones para formular e implementar una política externa común. No obstante, existen sectores dotados de relativa relevancia, en países del MERCOSUR y en América del Sur en general, que creen poder obtener mayores ventajas para sus respectivos países de una política de encuadramiento en el proyecto imperial estadounidense que de una posición de independencia. El satelitismo cultural lleva a algunos a buscar el aplauso estadounidense

y a considerar que concesiones honoríficas dadas por Estados Unidos aumentan el prestigio internacional de quien las reciba. Otros creen que el respaldo a la política exterior estadounidense estimula la transferencia de capitales y tecnología para su respectivo país. Otros finalmente, consideran que el apoyo estadounidense es necesario para contener los riesgos de un imperialismo brasileño en América del Sur.

Preferencias por motivaciones sicológicas escapan al ámbito del análisis racional, mas obviamente no conducen a opciones racionales. Lo que se quiere destacar, en relación a la materia en discusión, es la improcedencia de las dos suposiciones anteriores. Suponer que un apoyo a la política externa estadounidense traiga como contrapartida importantes transferencias de capitales y tecnología es ignorar los factores condicionales de las inversiones extranjeras, particularmente de la estadounidense. Es cierto que una política hostil hacia Estados Unidos no estimula el ingreso de capitales estadounidenses y, llevada al extremo, tendería a suscitar un embargo económico del gobierno estadounidense, como en el caso de Cuba. Lo que, todavía, estimula positivamente las inversiones extranjeras, incluso las estadounidenses, es la conjugación, ya referida, de un amplio mercado protegido por razonables tarifas aduaneras, con condiciones favorables y no discriminatorias para tales inversiones.

Por otra parte, suponer que un previo alineamiento con Estados Unidos constituye una condición necesaria para evitar los riesgos de un imperialismo brasileño en el ámbito del MERCOSUR o de América del Sur, en general, representa un error en el análisis de los factores. Debe mencionarse de partida el hecho, no irrelevante, de que la cultura brasileña es lírica, no épica y por eso no es propensa a imperialismos. Además, objetivamente, se debe tomar en cuenta el hecho de que un país como Brasil, aunque quisiera ser imperialista, no dispone de condiciones para ello, no en el ámbito de asociaciones libres como MERCOSUR, ya sea en el estricto sistema existente o con la posible (y deseable) incorporación de los demás países de América del Sur a ese sistema. esto ocurre por el simple hecho de que cualquier país integrante del MERCOSUR que sufra actos imperialistas, de parte de Brasil, podría salirse del sistema e insertarse en la órbita americana. Mini-imperialismos no pueden ser ejercidos en ámbitos sujetos, por demanda de los interesados, a la automática intervención macroimperialista de la potencia hegemónica.

Si todo contribuye para facilitar una política externa común por parte del MERCOSUR, y si está bien orientada, la tendencia sería a un triple beneficio: 1) contribuir de forma relevante, a la constitución de un orden mundial multipolar, 2) proporcionar a los países de MERCOSUR importan-

tes beneficios económicos y políticos, tanto en el transcurso del proceso de formación de ese sistema como en el ámbito del sistema multipolar que sea constituido y 3) optimizar la posición relativa de los países del MERCOSUR en el caso de constituirse en un sistema imperial estadounidense.

La contribución de MERCOSUR a la formación de un orden mundial multipolar puede ser extremadamente relevante en comparación al modesto peso relativo de MERCOSUR en el escenario internacional. Tal hecho dada la circunstancia, previamente analizada, de que un orden mundial multipolar depende de la adopción, por parte de la Europa de orientación Latino-Germana, de una política externa común. Una apropiada política externa del MERCOSUR puede ser el factor de ruptura del presente estado de indefinición en Europa, generando atractivos adicionales que proporcionen a los sectores favorables a una independiente política externa europea las condiciones necesarias para prevalecer.

Otro orden de beneficios tenderá a desarrollarse a partir de una mayor articulación del MERCOSUR con la Unión Europea. A corto y mediano plazo, atendiendo a que el nivel medio de competitividad europea se aproxime al del MERCOSUR -las ventajas de ciertos sectores productivos del MERCOSUR compensando las de los europeos en otros sectores- la mutua cooperación económica entre los dos sistemas será extremadamente benéfica para ambos. A largo plazo, si se constituye una ordenación multipolar del mundo, la contribución del MERCOSUR a dicho resultado generará condiciones que asegurarán una participación relevante de MERCOSUR en un eventual Directorio Mundial futuro.

En caso de que lo que prevalezca sea una ordenación mundial bajo la hegemonía de Estados Unidos, la posición de articulación del MERCOSUR con la Unión Europea le aseguraría las condiciones más favorables posibles. De ese modo la adhesión del MERCOSUR al sistema imperial estadounidense podría ser negociada de forma más ventajosa que si el MERCOSUR fuese anticipadamente un sistema satélite de Estados Unidos, como sería en el caso de la inserción de los países del Sur al ALCA.

NUEVO ORDEN MUNDIAL

Ante las alternativas de una *Pax Americana* o de un orden mundial multipolar, en ambos casos, regímenes reguladores del sistema internacional basados en el poder se enfrentarían a la cuestión -ya suscitada por los estoicos romanos y reformulada por Kant en su propuesta de paz

perpetua- de cómo someter al sistema internacional a una regulación equitativa, racional, estable y empíricamente viable. Asumiéndose que tal objetivo tendería a ser más viable en el caso de una regulación multipolar del orden mundial, queda la pregunta de si sería factible que el mundo, fuera mejor de lo que es. La respuesta afirmativa más consistente a esa cuestión fue dada por Kant, al sostener la tesis de que la universalización de la institución del Estado de Derecho conduciría, por la vía de la consecuencia, a un sistema confederacional que universalizaría, para todo el mundo, el régimen que domésticamente logran los Estados de Derecho.

La impecable conciencia analítica de Kant lo condujo, en esta como en toda las demás cuestiones tratadas, a una formulación formalmente correcta. El problema, que como siempre fue sustentado por el propio Kant, consiste en las condiciones empíricas de las que depende la posibilidad de ese ecuacionamiento analíticamente correcto. O sea, en el caso, de que las condiciones de poder conciliasen una posible ordenación del mundo: si esta fuere fundada en la hegemonía de una nación imperial, como Estados Unidos, la cuestión depende de como sean manejadas las condiciones, en la nación hegemónica, tendientes a la formación de su centro de poder, formando, inherentemente, un orden mundial equitativo, racional y estable. Consideraciones anteriormente presentadas en este estudio permiten afirmar que difícilmente se podría alcanzar una ordenación equitativa y racional del mundo a partir de una incontrastable hegemonía mundial estadounidense y menos aún si se asegura la estabilidad de tal orden.

¿Sería posible lograr el deseable objetivo de una orden mundial equitativo, racional y estable en el caso de constituirse un sistema multipolar? Al igual que en otras cuestiones los estrictos límites de este estudio no poseen una elaborada discusión para este tema. Se puede si, simplificando la compleja cuestión, ver que una respuesta relativa y moderadamente positiva puede ser dada.

El mundo puede ser más estable de lo que es. El mundo no podrá alcanzar en términos de calidad social y humana un mejor nivel que el nivel medio de calidad social y humana existente en las sociedades que lo integran, en general, y de quienes los dirigen, en particular. Pero puede lograr, establemente, un umbral social y humano significativamente superior al que se presenta actualmente.

Una regulación multipolar del mundo tiende a ser ejercida, formal o informalmente, por un Directorio Mundial, como se mencionó anteriormente en este estudio, el cual tenderá a su vez, a valerse, para ese efecto, de la maquinaria institucional de la Naciones Unidas, dentro de un

significativo margen de autonomía e independencia por parte de estas. Ese régimen de ordenamiento solo podrá funcionar basado en normas jurídicas internacionales estables, racionales y razonablemente equitativas, para minimizar la necesidad de intervenciones coercitivas, siempre difíciles y desequilibrantes. Los países que tengan mayor o menor interferencia en las deliberaciones de ese Directorio Mundial probable se darán cuenta más rápidamente que la forma más eficaz y menos costosa de asegurar internacionalmente sus intereses es compatibilizarlos con los intereses generales de la comunidad internacional. Se llegaría así, como fue previsto por Kant, a un razonable y sancionable orden jurídico del mundo. Lo que faltaba al esquema Kantiano era el desarrollo del sistema internacional, actualmente fragmentado entre muchos centros de poder, que lleva, a la concentración del poder decisivo en un pequeño número de países, a la posibilidad de constituir, formal o informalmente, un Directorio Mundial.

Tanto en el plano internacional, como en el nacional, la posibilidad de un ordenamiento estable, racional y equitativo de intereses que están en juego depende de un ajuste de tipo Hobbeseano. Los súbditos legan al soberano, o en él reconocen, el derecho a ordenar la sociedad, a cambio y bajo la condición de hacerlo de forma institucional y mediante la cual sean respetados y protegidos los intereses fundamentales de los súbditos. El gobierno, tanto a nivel nacional como internacional, requiere un equilibrio entre el privilegio de ejercer el poder, por parte del soberano y la aceptación, por parte de los súbditos, de las normas por aquel adoptadas. El poder coercitivo del Príncipe, a largo plazo, solo es eficaz si es marginal. Lo esencial es la aceptación de la norma.

Se puede, de este modo, concluyendo este breve estudio, observar que, en la medida que la presente evolución de las naciones vaya avanzando, aunque informalmente, hacia regímenes del tipo social-liberal, combinando competitividad con preservación de intereses sociales esenciales, un sistema multipolar de orden mundial tenderá, aunque más moderadamente, a un social-liberalismo internacional. Se elevarán las condiciones que generalizan, entre las naciones, su acceso a razonables niveles de igualdad de oportunidades, pero persistirán, por otra parte, formas crecientes de competitividad, tanto económica y política como cultural, que diferenciarán las sociedades en distintos umbrales de significación y de poder mundiales.

POLÍTICAS PÚBLICAS y LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

RICARDO FFRENCH-DAVIS[1]

Las repercusiones económicas asociadas al fenómeno de la globalización -también denominada integración mundial, aldea global, desaparición de fronteras o el fin de la historia- pueden abordarse profundizando en tres aspectos fundamentales para las relaciones económicas internacionales: el comercio de bienes y servicios, las finanzas y la innovación tecnológica.

La globalización, en el sentido de profundización de las corrientes comerciales, de inversión y tecnológías, ha contribuido a la modernización de los sectores exportadores. El comercio de bienes y servicios y la inversión extranjera crecen rápido. Los países de crecimiento más acelerado, en los años recientes, han tenido un dinámico desarrollo exportador.

Pero, saltar de ahí a la conclusión de "fin de la geografía" es errado y riesgoso. La globalización es intensa, pero parcial, heterogénea y desbalanceada; excesiva en algunos aspectos e insuficiente en otros. El comercio internacional y la inversión extranjera directa (IED), aún son notablemente menores que el comercio interno y la inversión nacional en el mundo, y en América Latina. Por ejemplo, en el mundo, la IED es entre el 5% y el 10%

---

1 Asesor Regional de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

de la inversión total anual, y el comercio exterior es entre 15 a 20% de la producción mundial (en Estados Unidos es 10%).

En consecuencia, es ciertamente efectivo que los países de América Latina (PALs) deben seguir promoviendo el intercambio, pero no es una panacea para todo ni está exento de costos. Por ello es que tiene tanta importancia el rol de las políticas nacionales y los esfuerzos de integración nacional y regional: no ha llegado el "fin de la geografía". Asimismo, mucha importancia tiene el carácter y especificidad de las políticas nacionales que se apliquen: estamos muy lejos del "fin de la historia", pues no hay una forma única de hacer las cosas en la economía y lo social. Ejemplos de caminos distintos, más funcionales para un desarrollo sostenible, cada uno en su dimensión, son los esfuerzos de "crecimiento con equidad" y los avances en MERCOSUR y en otros procesos de cooperación intralatinoamericanos.

EL COMERCIO MUNDIAL

Desde finales de la II Guerra Mundial se registra una fuerte tendencia hacia un crecimiento del comercio internacional más intenso que el aumento del producto interno bruto (PIB) de los países. Entre mediados de los años cuarenta y de los noventa, el comercio exterior aumentó entre 1,5 y 2 veces la tasa anual de crecimiento del PIB mundial. Esta tendencia fue favorecida por la presencia del GATT y, posteriormente, por las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Así, el mercado externo creció más rápido en el conjunto del mundo, tanto en los países desarrollados como en las regiones en desarrollo. En los segundos aumenta muy fuertemente en el Este Asiático (principalmente en Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong-Kong). También se observa un ostensible crecimiento en América Latina, donde la participación de las exportaciones en el PIB (a precios constantes) aumenta de 14% a un 23% entre 1980 y 1995.

Sin embargo, en los últimos 25 años los precios de los productos de exportación de América Latina se deterioraron por la mayor velocidad con que creció la oferta en comparacion con la demanda. Por esta razón, es clave cambiar sistémicamente la oferta de productos hacia mercados no saturados y de mayor valor agregado, como lo hacen los países del Este Asiático. Los países de América Latina (PALs), en cambio, carecen de la rapidez y flexibilidad necesaria, a pesar de que en los últimos años se han ido cambiando las estructuras productivas. De ahí que los precios de

exportación en esta región hayan evolucionado tan desfavorablemente en comparación con los del Este Asiático. Los avances en MERCOSUR y reformas más pragmáticas de las reformas más ideológicas ya hechas, en América Latina, sin duda ayudarán a mejorar esa situación de deficiente inserción en los mercados externos.

Los datos presentados en el cuadro 1, dan una idea de la situación actual: Estados Unidos y Japón están exportando en bienes y servicios el equivalente al 10% de su PIB, Alemania 22%, Suecia 33%, Corea 28%, y Chile 28%. En promedio, el mundo exporta el 20% de todo lo que se produce anualmente (si se considera el componente importado que tienen las exportaciones, la cifra en términos de valores agregados, que es la manera como se calculan los PIB, sería cercana a 15%). Hay entonces un 85% de la producción mundial que no se comercia internacionalmente.

Cuadro N°1
Producto, Exportaciones e Inversión, 1994

	PNB (Producto Nacional Bruto) en miles de millones de US$	Participación en el PIB (Porcentajes)	
		Exportaciones	Inversión
MUNDO	25.102,6	19,7	21,2
Estados Unidos	6.737,4	10,0	16,0
Reino Unido	1.069,5	25,0	15,0
Alemania	2.075,5	22,0	22,0
Francia	1.355,0	23,0	18,0
Japón	4.321,1	9,0	30,0
Corea	366,5	28,0	38,0
Chile	50,0	28,0	27,0

Fuente: Banco Mundial, The World Bank Atlas, 1996

En cuanto al 15% que sí se comercia, el intercambio es más intenso en comercio intrarregional (véase el cuadro 2). Por ejemplo, en el caso de los europeos, que por lejos son los principales exportadores mundiales, pues doce naciones cubren 36% del intercambio mundial, casi el 60% de sus exportaciones va a países miembros de la misma Unión Europea. Asimismo, el comercio intranorteamericano (Estados Unidos y Canadá) representa alrededor del 37% de sus exportaciones totales; en América Latina, que está más atrasada en el desarrollo de las relaciones económicas regionales, sólo el 20% de su comercio es intralatinoamericano.

Cuadro N° 2
Exportaciones Mundiales de Mercancias según Destino
(Porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
América del Norte *a*	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Intra-América del Norte	34.3	32.9	33.4	35.6	36.9	36.0
Extra-América del Norte	65.7	67.1	66.6	64.4	63.1	64.0
Unión Europea *b*	1000	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Intra-Unión Europea	59.6	61.2	60.9	57.7	57.5	62.9
Extra-Unión Europea	40.4	38.8	39.1	42.3	42.5	37.1
América Latina *c*	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Intra-Américal Latina	13.9	15.9	18.9	20.6	20.2	20.8
Extra-América Latina	86.1	84.1	81.1	79.4	79.8	79.2

Fuente: OMC, El Comercio Internacional, 1995, e Informe Anual 1996

a: Incluye Canadá y Estados Unidos
b: Incluye 12 países
c: Incluye los 11 países de ALADI y otros 25 países o territorios

Entonces, es evidente que la geografía es un aspecto relevante en la determinación del comercio. Hay un espacio natural para comerciar con los países vecinos, de ahí la importancia del MERCOSUR y las posibilidades de integración con los países del Grupo Andino y el resto de los PALs. Este espacio, sin duda, contribuye al estímulo a las exportaciones y a que éstas aporten más al desarrollo nacional, ya que las exportaciones intralatinoamericanas son mucho más intensivas en valor agregado e innovación tecnológica que las de la región hacia Estados Unidos, Europa o Japón.

Así las exportaciones intralatinoamericanas son más generadores de desarrollo económico y social. Contribuyen mejor, entonces, a lo que se denomina "desarrollo endógeno", es decir aquel que va emergiendo al interior de las economías nacionales, con las consiguientes mayores potencialidades para el futuro.

Hay que señalar que la capacidad de aprovechar los beneficios del comercio internacional depende en mucho de la disponibilidad oportuna de recursos físicos y humanos en las respectivas economías, y de las políticas económicas que se adopten.

Los países del Este Asiático tuvieron un ambiente internacional con poca competencia y con mucha autonomía para definir sus políticas económicas. Aplicaron políticas promotoras de exportaciones notablemen-

te selectivas, en cierto sentido intervencionistas. Fueron políticas inteligentes ya que no dieron subsidios sin exigir nada a cambio. Por el contrario, dieron incentivos sujetos a rendimientos, que obligaban a los que los recibían a generar capacidad productiva y a hacerse competitivos internacionalmente en plazos razonables. Eran subsidios e incentivos condicionados, los cuales eran utilizados para promover ciertos sectores y actividades. Se trataba entonces de mercados orientados y regulados.

La experiencia de América Latina ha sido muy diferente. El resultado en cuanto al volumen de las exportaciones ha sido satisfactorio, pero su calidad y su diversificación han sido deficientes. Como se señaló, a diferencia de los países del Este Asiático, los precios de las exportaciones latinoamericanas han decrecido en el tiempo. Por otra parte, el desarrollo exportador se ha trasmitido muy débilmente a los mercados internos. El cuadro 3 muestra las relaciones entre crecimiento de las exportaciones y crecimiento del producto interno bruto de la región y de algunos países dentro de ella, y el de los países esteasiáticos. El desempeño reciente de los latinoamericanos es deficiente en cuanto a su calidad y contribución al desarrollo productivo, en tanto que el de Asia Oriental es notable. Es el contraste del pragmatismo versus el ideologismo en el diseño de las reformas.

Cuadro N° 3
Crecimiento del PIB y de las Exportaciones *a*
(Tasa de variación promedio anual, en US$ de 1980) *b*

	1970-1980 *c*		1980-1995	
	PIB	Eportaciones	PIB	Exportaciones
MUNDO	3,7	5,1	2,3	5,0
América Latina *d*	5,6	2,6	1,8	5,9
América Latina (excluido Venezuela)	6,0	6,4	1,8	6,5
Argentina	2,8	2,0	1,1	6,3
Chile	2,5	8,9	4,2	7,6
México	6,7	8,3	1,3	8,2
Estados Unidos	2,9	6,8	2,5	5,5
Este Asiático	8,4	11,2	7,5	9,2
Primera tanda *e*	9,3	14,1	7,9	11,9
Segunda tanda *f*	7,5	8,2	7,0	7,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales; Banco Mundial, World Tables 1995 y OCDE, World Economic Outlook, mayo 1996; y CEPAL, Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, 1995.

a: Corresponde a las exportaciones de bienes y servicios
b: Para los países que no pertenecen a América Latina las cifras fueron calculadas en US$ de 1987
c: Para los países que no pertenecen a América Latina el periodo es 1965-1980
d: Incluye 19 países
e: Comprende a la República de Corea, Hong Kong y Singapur
f: Comprende a Tailandia, Indonesia y Malasia

En consecuencia, la tarea actual es abrirse espacios para una mejor inserción en el comercio mundial. Para ello debe invertirse en la gente y desarrollarse los mercados incompletos. Invertir fuertemente en educación y generar canales de capacitación laboral. Crear un ambiente macroeconómico estable[2] y generar y fortalecer los mercados de capitales de largo plazo, mejorando el acceso a proyectos de empresas "sin historia", y de las PYMEs.

LAS FINANZAS INTERNACIONALES

El mercado internacional de capitales, que había desaparecido con la crisis del año 30, renace lentamente después de la II Guerra Mundial con el apoyo de la inversión extranjera directa (IED) y los acuerdos de Bretton Woods y la creación de los organismos multilaterales[3]. Aunque en ciertas ocasiones puede discreparse de las orientaciones que toman estas instituciones, debe reconocerse que han jugado un rol importante en el desarrollo de los países; y su papel ha sido crucial en las situaciones de crisis. Por eso es que las propuestas de ideólogos como Milton Friedman de suprimir el FMI son profundamente dañinas.

A partir de los años sesenta, comienzan a desarrollarse muy intensamente los créditos bancarios. Luego viene la crisis de la deuda en los años 1981-82 y diez años de un mercado de capitales privados totalmente comprimido, desapareciendo en la práctica las fuentes de financiamiento. En este período América Latina se convirtió abruptamente, de manera forzada, en exportadora neta de recursos hacia el exterior. Esta situación se revirtió en los años noventa al originarse cambios en los mercados internacionales, especialmente en Estados Unidos.

---

2 Una de las deficiencias de las políticas macroecónomicas en el mundo actual es la excesva inestabilidad provocada principalmente por la aplicación de recetas neoliberales simplistas, que facilitan atrasos excesivos del tipo de cambio, endeudamientos externos insostenibles, y expansión de carteras bancarias riesgosas. En definitiva, tienden a favorecer las ganancias especulativas (a expensas del resto de la economía) por sobre las de productividad (que favorecen al conjunto). Véase CEPAL, Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial, caps. X y XI, Santiago, 1995.

3 Como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Asiático de Desarrollo.

En América Latina, a inicios de los años noventa se produjo una recuperación muy significativa del financiamiento externo privado, en exceso de lo que la región podía absorber sin generar desequilibrios importantes. De este modo, América Latina pasó de una excesiva escasez a una excesiva abundancia.

Un componente muy significativo de estos movimientos de capitales internacionales lo constituyen los flujos financieros. En América Latina, de cada cuatro dólares que entraron en el cuatrienio 1991-94 sólo uno fue IED. La mayoría correspondió a movimientos de capitales financieros de corto plazo -créditos financieros, depósitos bancarios en moneda extranjera, compra de acciones existentes, bonos de corto plazo- que son más volátiles dado su carácter especulativo.

En 1994 el total de IED de 140 países fue cerca de 250 mil millones de dólares anuales frente a 25 billones de producto mundial. Resulta entonces, que estos flujos de recursos por concepto de IED alcanzarían solo al 1% del PIB mundial. Como en el mundo cerca del 21% del producto total se destina a inversión, entonces, el 5% de esta cifra (un punto) era realizado por IED y el 95% restante correspondió a inversión local. Estas cifras están en evolución. La IED está expandiéndose más rápidamente que el PIB mundial, incluso a mayor velocidad que el comercio internacional. Por otra parte, las cifras de IED omiten algunos flujos de financiamiento asociados a sus proyectos de inversión. Con todo entonces, la participación de la IED de 5% en la formación de capital mundial, podría corregirse a un porcentaje que se acerca al 10%. En consecuencia, algo así como el 90% de la inversión interna total es de origen nacional. Esta es la realidad de la economía mundial.

En el caso de los países en desarrollo, los antecedentes oficiales sobre la participación media de la IED en su inversión interna total fue de un 7%. En 1994, en América Latina se invirtieron en total alrededor de 300 mil millones de dólares, de los cuales 22 mil millones correspondieron a IED, lo que da un porcentaje parecido al del promedio de las regiones en desarrollo.

De hecho, una parte mayoritaria del financiamiento externo recibido por los PALs no llega directamente a la inversión productiva. Por el contrario, llega a los mercados financieros y de ahí puede derivar a inversión o a consumo, dependiendo del ambiente que haya en la economía nacional y de las políticas que se apliquen. Por ejemplo, desde 1991 el tipo de cambio se apreció mucho más en México y Argentina que en Chile. Esto se explica por la mayor permisividad del mercado de capitales de aquellos dos países, los enormes ingresos de capitales de corto

plazo, garantías y evaluaciones insuficientes de los bancos al otorgar préstamos, y la relativa debilidad de las superintendencias, observadas en esos países.

Esta situación conduce a que los recursos que provienen del exterior, en vez de canalizarse hacia la inversión se canalicen crecientemente hacia el consumo, en particular de productos importados, que se financian con "las platas de otros". Eso siempre resulta preludio de crisis de balanza de pagos y dolorosos ajustes recesivos. Se genera así un gasto que no produce empleo ni producto nacional, y endeudamiento sin que se haya aumentado correspondientemente la capacidad productiva.

Las tasas de ahorro nacional se ven afectadas fuertemente por este fenómeno. En efecto, mientras en México y Argentina ésta decrece en el período 1990-94, en Chile sube significativamente. De hecho, las tasas de ahorro y de inversión de Chile desde 1993 han sido las más altas de su historia, después de que en el periodo de la dictadura, con la excepción de dos años, tuvo tasas notablemente deficientes.

El contraste entre el desempeño de Chile y el de Argentina y México, se debe a que en estos dos países los capitales que ingresaron fueron fundamentalmente flujos financieros de corto plazo y en cantidades más excesivas. En Chile, en cambio, la IED es la parte mayoritaria de los ingresos externos, porque las autoridades económicas (Banco Central y Ministerio de Hacienda) han aplicado restricciones al ingreso de flujos financieros y de corto plazo, y el volumen global de flujos a Chile se mantuvo en montos manejables gracias a las políticas activas que afortunadamente aplicaron el gobierno y el Banco Central de Chile[4].

Es esencial, por tanto, saber cómo enfrentar la afluencia de capitales externos. Esto depende crucialmente de la naturaleza de estos flujos. Si llegan en calidad de IED a crear nuevas capacidades productivas, es muy distinto a cuando ingresan como depósitos bancarios en dólares o a comprar acciones existentes en la Bolsa y presionan por revaluaciones en el mercado cambiario, desestimulando la inversión interna e incentivando el consumo importado. Estos aspectos son muy dinámicos y claves para saber en qué ambiente económico se está y hacia dónde se está empujando.

---

4 Véase Ffrench-Davis, Agosin y Uthoff, "Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile", en Ffrench-Davis y Griffith-Jones (comps.), *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina. Fuentes, efectos y políticas*, Fondo de Cultura Económica, 1995.

Los mercados de capitales de corto plazo de muchos países, incluidos los de América Latina, se han interconectado más intensamente que los mercados productivos. En materia de movimiento de capitales financieros, son montos gigantescos que entran y salen, lo cual crea problemas tanto a los países desarrollados como a los en desarrollo, en particular si no adoptan medidas eficaces para defenderse constructivamente. En Brasil, por ejemplo, en cierto momento salieron 5 mil millones de dólares y luego repentinamente entraron 7 mil millones de dólares en una semana, lo que le creó un serio problema en su mercado de capitales y en su mercado cambiario. Esto a su vez influyó en el programa de estabilización, lo que obligó a regular, restringir y establecer impuestos sobre ciertos flujos financieros como lo hizo Chile desde 1991.

Las implicancias de todo esto es que no hay una globalización uniforme y sus efectos sobre países y sectores tiende a ser muy heterogéneo. Las heterogeneidades que existen no son las más favorables para el desarrollo y la equidad. Por el contrario, son las más desfavorables, debido a que los altibajos que generan los movimientos de capitales de corto plazo tienden a estar sesgados contra el mundo de la producción, contra el mundo de la innovación y contra la equidad. Los pobres y las empresas productivas no pueden correr, en los períodos de auge, a la velocidad de los que tienen buen acceso a los mercados financieros especulativos, y tampoco tienen la capacidad para enfrentar adecuadamente los períodos de contracción. Son bien conocidas las fuertes concentraciones del ingreso y las innumerables quiebras que se han producido, en el mundo y en América Latina, en los períodos de ajuste recesivo que con frecuencia han seguido a períodos de expansión no sostenible. El "efecto tequila" es un ejemplo evidente.

LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA

Los últimos 15 años han sido de gran innovación tecnológica en el mundo, la cual ha sido especialmente notable en ámbitos como las comunicaciones, la informática y la electrónica. Indudablemente, estas innovaciones han permitido mejorar los procesos productivos, reforzando al factor técnico uno de los elementos importantes para el crecimiento económico. Al mismo tiempo, ha fortalecido el rol de los servicios.

¿Qué ha pasado en los 15 últimos años con el crecimiento económico mundial? Paradojalmente, el mundo está creciendo más lentamente. La

tasa de crecimiento promedio ha bajado de 4% anual en el período 1965-80 a 3% en 1980-95.

Esto de ninguna manera significa que el progreso tecnológico no haya sido funcional al crecimiento, sino que los factores productivos (capital, trabajo, tecnología), no se pueden combinar en forma arbitraria y operar armónicamente. Hay que satisfacer requisitos de calidad y proporción. El problema es que en forma significativa la innovación tecnológica no se puede incorporar por sí sola. Mucho de ella es "tecnología incorporada" en los equipos y maquinarias y en la capacidad de la gente. Entonces se necesita una mayor inversión productiva, física y humana, para poder incorporar el desarrollo tecnológico y mejorar así la productividad nacional.

De otro lado, una elevada tasa de progreso técnico requiere de una mano de obra flexible y crecientemente calificada para evitar así el llamado "desempleo tecnológico", donde la dinámica de los procesos innovativos desplaza a los trabajadores y empresas que no pueden adaptarse a las exigencias de las nuevas tecnologías. En este contexto, la desigualdad en las capacidades adquiridas por los trabajadores ha dado lugar a una estructura salarial donde ha aumentado la brecha entre los salarios bajos y los altos a nivel mundial.

Para superar esta situación, es indispensable aumentar la inversión, física y en la gente, para así poder absorber más adecuadamente la mejor tecnología disponible en el mundo. En ese sentido, un aspecto crucial es la recalificación de la mano de obra y un mayor entrenamiento de los trabajadores durante sus 40 años de vida laboral. Esto requiere un gran esfuerzo educacional, como el realizado en Alemania, Japón y el Este Asiático. De ahí la importancia de la reforma educacional, y también de redoblar los esfuerzos de capacitación laboral.

Sin embargo, la tendencia mundial reciente es hacia la reducción de la inversión. En efecto, en Estados Unidos y Gran Bretaña por ejemplo, la formación bruta de capital apenas representó alrededor del 16% del producto en varios de los últimos años, cifra muy pequeña en comparación con las alcanzadas en las décadas del 60 y 70. Incluso, en Estados Unidos, según datos del Banco Mundial, su tasa de ahorro ha bajado desde 19.7% en 1960-79, a 17.4% en los 80s y a 15.3% en 1990-93. Estos deterioros de la inversión y del ahorro corresponden a un fenómeno que está muy relacionado, por una parte, con el deterioro de la eficacia de las políticas macroeconómicas y, por otra, con la naturaleza de las innovaciones en los mercados de capitales pues han aumentado de manera vertiginosa la velocidad con que ciertos capitales (principalmente los especulativos) pueden trasladarse de un país a otro.

Así, se observa una tendencia declinante en la inversión productiva junto con un aumento espectacular de los movimientos de capitales internacionales. Esto se debe a que una proporción largamente mayoritaria de estos recursos no se vincula a la inversión productiva, sino que tienen un carácter meramente especulativo. Estos movimientos están asociados y motivados por las expectativas sobre diferencias en las tasas de interés, los tipos de cambio y las cotizaciones de bolsa de los distintos países.

De lo anterior se desprende que en el mundo hay mucho incentivo para obtener ganancias vía la especulación y no a través del mejoramiento de la productividad. Hay mucha gente dedicada a realizar ganancias de capital pero no de productividad. Esta sería una razón principal del debilitamiento de la inversión productiva.

En este contexto, los coeficientes de inversión son notablemente bajos en América Latina. En la segunda mitad de los años setenta la región estaba invirtiendo el 24% del PIB (cifra superior al promedio mundial), mientras que en los ochenta la tasa de inversión bajó significativamente, alcanzando un promedio anual de 16.7%. En 1994 ésta se elevó a 18.5% para luego volver a bajar a poco más de 17% en 1995, lo que se explica por el espectacular descenso de la inversión ocurrida en México y Argentina en ese año, como consecuencia de la crisis mexicana de diciembre de 1994 y el llamado "efecto tequila".

IMPLICANCIAS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La globalización económica ha ganado terreno significativamente. Pero, como lo hemos demostrado en este artículo, la mayor parte de las decisiones sobre producción y empleo y del acontecer diario de nuestros países aun se desenvuelve dentro de las fronteras nacionales. En consecuencia, condicionar lo esencial de las políticas públicas a las consecuencias que involucren en la dimensión meramente externa o financiera, puede constituir un gravísimo error político y económico.

Los resultados obtenidos en el ámbito financiero constituyen un ejemplo muy ilustrativo. Ellos tienen que ver con el tipo de instituciones que se han ido creando y con la forma cómo se diseñan las políticas macroeconómicas. La calidad y pragmatismo de estas políticas se han debilitado en los países más desarrollados, mientras que en muchos países latinoamericanos los espacios de maniobra se han ido limitando para

concentrarse excesivamente en un instrumento predominante que es la tasa de interés.

Es adecuado e imprescindible utilizar la tasa de interés como instrumento pero cuando es el principal y casi único suele involucrar fluctuaciones muy fuertes. Esto beneficia a algunos que ganan a costa de otros. Y los que pierden son los sectores de más bajos ingresos y los que están vinculados a la actividad productiva. Las fluctuaciones de la demanda total, de las tasas de interés y del tipo de cambio dificultan la actividad empresarial. Hace difícil a los empresarios el cálculo de sus parámetros de referencia y generan demandas agregadas muy inestables. En tales circunstancias, el empresario experimenta una gran incertidumbre respecto de la situación de mercado que enfrentará una vez que haya ejecutado su proyecto de inversión. Este es un factor que desalienta muy fuertemente la inversión. Está comprobado en diferentes estudios econométricos la gran sensibilidad de la inversión respecto de la inestabilidad cambiaría, de tasas de interés y de demanda agregada. El inversionista necesita asegurarse de que su producción va a encontrar unas condiciones de mercado razonables y no una economía altamente recesionada o con un tipo de cambio atrasado y unas tasas de interés demasiado elevadas.

Un perfeccionamiento requiere dotar de mayor flexibilidad (expansivo y contractiva) a la política fiscal y aumentar la efectividad de la regulación de los flujos de capitales especulativos.

En lo referente al desarrollo del sector exportador, se debe tener en cuenta las interconexiones entre la innovación tecnológica, los mercados financieros y la actividad productiva. Las exportaciones no interesan *per se*, sino en la medida en que contribuyen al desarrollo productivo, de modo que haya mayor inversión y productividad, con plena utilización de la capacidad productiva que se crea y con generación de empleo productivo. En todos los países de la región, una expansion dinámica de las exportaciones no tradicionales de bienes y servicios, puede contribuir eficazmente a esos objetivos. De esta manera, la gente puede acceder efectivamente a trabajos de mayor calidad, salarios y rentas más altos, con el consiguiente aumento de su bienestar.

Además, como ya se señaló, las exportaciones sólo representan el 15 a 20% de la producción mundial, haciéndose necesario poner atención en el 80-85% restante que se produce y consume localmente. Por lo tanto, no sólo interesa promover la inversión en la producción exportable, sino también en el resto de sectores y acrecentar las interrelaciones entre las producciones para los mercados externos e internos. La importancia de esto es clara en la experiencia coreana. En efecto, si Corea crece alrededor

de 8% anual durante los últimos 30 años y las exportaciones lo hacen en 15%, el resto de sectores crecen entre 4% y 6%. En cambio, en la experiencia menos exitosa de otros países, mientras el sector exportador crecía, los otros sectores se contraían o permanecían aletargados.

Lo que se busca es que las exportaciones se expandan arrastrando tras de si al resto de la economía. Esto es esencial para que el conjunto de la población sea participe del crecimiento económico y de una mayor equidad.

En conclusión, es esencial buscar una inserción más dinámica y diversificada en el comercio mundial, y aumentar nuestra capacidad de incorporar tecnología a través de políticas mesoeconómicas (inversión en infraestructura, educación, capacitación laboral, apoyo a la innovación tecnológica y de gestión, desarrollo del segmento de largo plazo del mercado de capitales y acceso de la PYME, etc.).

Las tareas son múltiples, pues el camino hacia el desarrollo económico es largo y difícil. La globalización con su heterogeneidad plantea el desafío de aprovecharla y orientarla. Y un elemento muy importante en este sentido es el aspecto financiero. En particular, lo referente al movimiento de capitales de corto plazo con el exterior y la organización del mercado interno de capitales. Se debe tener la capacidad necesaria para canalizar esos recursos en las cantidades y composición apropiadas, lo cual exige una regulación adecuada, que concilie relaciones financieras externas activas con equilibrios macroeconómicos sostenibles, tal como lo ha demostrado la positiva pero perfectible experiencia de Chile en estos últimos años. En efecto, desde 1990 Chile ha adoptado una serie de medidas para desalentar el ingreso de capitales financieros desde el exterior. Ellas se han demostrado muy eficaces. El ejemplo más palpable es el diferente desempeño en 1995 de Chile por una parte, y de Argentina y México por otra.

INTEGRACIÓN REGIONAL y GLOBALIZACIÓN: DEL NAFTA AL ALCA

MARK B. ROSENBERG[1]

Se han producido muchos cambios desde fines de 1994, fecha en la que los Jefes de gobierno de las Américas anunciaron su intención de crear el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) antes del año 2005. En ese momento, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) aparecía como el acuerdo comercial en torno al cual girarían las negociaciones del ALCA. En esa época, muchos países americanos veían el acceso al NAFTA como un objetivo fundamental en relación con el ALCA.

Actualmente, en vísperas de las reuniones en que se iniciarán las negociaciones del ALCA, es evidente que el NAFTA ya no es el objetivo de la mayoría de los países latinoamericanos sino que su propósito es, más bien, la creación de algo totalmente nuevo desarrollado a partir de los acontecimientos ocurridos en el mercado global y hemisférico que han marcado la evolución de la región desde 1994.

La hipótesis principal de este trabajo es que, en vista de los rápidos cambios de los últimos cuatro años, que han modificado tan significativamente el panorama de negociaciones del ALCA, podemos prever que el ALCA que surgirá en el año 2005 será muy diferente al ALCA que se vislumbra en 1998 al inicio de las negociaciones.

---

1 Director, Latin American and Caribbean Center, Florida International University.

El presente trabajo esboza, en primer lugar, los principales elementos del contexto hemisférico de los últimos cuatro años; a continuación describe detalladamente el proceso que conduce a las próximas negociaciones del ALCA, además de algunos factores relativos al contexto. Por último, contiene algunas observaciones sobre el papel que probablemente desempeñarán México y la Unión Europea en este proceso.

EL CONTEXTO CAMBIANTE DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES EN EL HEMISFERIO

El hemisferio evidentemente se encuentra en un proceso de reorganización de sus relaciones. El cambio es tan notorio que ha comenzado a surgir un nuevo orden hemisférico, el primero desde el fin de la guerra fría. Esencialmente, la Primera Cumbre de las Américas realizada en Miami en 1994 fue una convocatoria para considerar una reorganización basada, en términos generales, en un modelo parecido al del NAFTA cuya principal característica organizativa se centra en EE.UU. La Segunda Cumbre de Santiago confirmó la convocatoria y legitimó el proceso de reorganización pero de manera muy diferente a la forma prevista en 1994.

En primer lugar, se estableció una nueva agenda hemisférica mucho más ambiciosa cuyos fundamentos principales son el libre comercio, la democracia, la cooperación en materias de seguridad y el desarrollo alternativo. La nueva agenda manifiesta mayor sensibilidad frente a los intereses nacionales y regionales específicos como también ante las cuestiones sociales.

En segundo lugar, desde que se inició la transición a la democracia en América Latina en los años ochenta, muchos países de la región han desarrollado una mayor capacidad para gobernarse a sí mismos, particularmente mediante la ampliación de las facultades de los gobiernos regionales y locales. En la actualidad, hay en toda la región una segunda generación de reformas que están incrementando la capacidad competitiva de los países frente a la economía global.

En tercer lugar, se ha desarrollado un nuevo consenso en torno a la necesidad de ejercer el poder en forma democrática, aún cuando sigue habiendo gran incertidumbre en cuanto a los beneficios concretos de la democracia. El consenso incorpora un nuevo interés por la dinámica del

libre mercado y una creciente preocupación por la desigualdad y la discriminación.

En cuarto lugar, el desarrollo de vínculos subrregionales en los últimos cuatro años le ha dado mayor poder a América Latina frente a sus relaciones con Estados Unidos. En este contexto, la consolidación del MERCOSUR como bloque comercial regional actúa como contrapeso ante el bloque comercial del norte, a saber el NAFTA. Dado que ambos sistemas se basan en enfoques filosóficos diferentes, se presentan como opciones polarizadas para los países y los sistemas regionales que evalúan las ventajas y desventajas de la incorporación o el acceso. La forma en que el ALCA calzará con ambos sistemas no está aún determinada.

En quinto lugar, en medio de estos cambios, Canadá está surgiendo como una fuerza importante en los asuntos hemisféricos. Aunque no es tema de debate en esta conferencia, es evidente que Canadá ahora se considera un actor serio en la reorganización del hemisferio. Desde su incorporación a la Organización de Estados Americanos, pasando por sus activos esfuerzos por establecer acuerdos de libre comercio con los principales mercados latinoamericanos hasta su defensa de Cuba, Canadá se está consolidando como una fuerza regional. Su inserción en cuestiones regionales le ha otorgado un nuevo tono a los asuntos interamericanos.

Por último, este contexto cambiante le ha proporcionado un espacio mucho mayor a América Latina en relativo a los asuntos hemisféricos. Hay un nuevo enfoque frente a las cuestiones regionales, motivado cada vez más por la política de coalición y la búsqueda de consenso. Si bien este proceso no necesariamente favorece a los mini y micro Estados de la región, esencialmente modifica las posibilidades de imposición de parte de Estados Unidos.

EL PROCESO QUE CONDUJO A LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA

El "Proceso de Miami" que se inició a partir de la Primera Cumbre de las Américas realizada en 1994, ha acelerado las consultas sobre las relaciones regionales en todo el hemisferio. En los últimos cuatro años, este proceso se ha desarrollado por lo menos en cuatro vías paralelas que se cruzan periódicamente pero que también tienden a seguir, cada vez más, su propia dirección.

La vía de las reuniones en la Cumbre. Los jefes de Estado del Hemisferio están participando en una ronda de discusiones sin precedentes: las Reuniones Cumbres de las Américas (cada 3 años), las Reuniones Cumbre Iberoamericanas (anualmente), las reuniones Cumbres a nivel regional y la próxima reunión en cumbre entre Europa y América Latina (en 1999). La utilidad de estas reuniones ha sido objeto de múltiples debates. Sin embargo, es indudable que, las reuniones en la cumbre han incrementado la confianza de los gobernantes latinoamericanos acerca de su capacidad de concertar una agenda regional y abordar temas comunes por medio de mecanismos de cooperación.

Las Cumbres de las Américas han planteado grandes objetivos, tales como lograr el libre comercio para el año 2005 o alcanzar un 75% como tasa de acceso a la educación primaria para el año 2010, pero han puesto en movimiento una intensa ronda de iniciativas de cooperación que son una forma de promover una agenda hemisférica común.

La vía de los Ministros de Comercio: Las reuniones periódicas de Ministros de Comercio se han convertido en uno de los métodos más comunes para impulsar los compromisos asumidos por los presidentes. Las reuniones ministeriales más significativas se han enfocado en el objetivo planteado en la Cumbre de 1994 de lograr plena libertad de comercio en el hemisferio para el año 2005. A partir de 1994, se han realizado reuniones anuales de ministros en Denver, Cartagena, Belo Horizonte y San José. En dichas reuniones, la arquitectura, diseño, contenido y ubicación de las negociaciones del ALCA se han diseñado paulatinamente a partir de las numerosas reuniones de viceministros y asesores de todo el hemisferio. La siguiente reunión de ministros se realizará en Canadá en julio de 1999.

El proceso de las reuniones de ministros de comercio se ha visto facilitado por el objetivo concreto de lograr el libre comercio para el año 2005, que fue señalado los gobernantes del hemisferio en 1994. Asimismo, dado que existen ciertos precedentes en cuanto a la cooperación entre ministros de comercio a través de otros foros de negociación (el GATT, actualmente Organización Mundial del Comercio, y el MERCOSUR, por ejemplo) la interacción entre ministros de comercio a nivel hemisférico ha llegado a un grado tal de institucionalización que podría constituir un modelo para otros foros ministeriales menos desarrollados.

Otras instancias ministeriales han logrado avances en la promoción de la cooperación sectorial. Por ejemplo, los ministros de finanzas se reunieron en Nueva Orleans en 1996 y en Santiago en 1997 para abordar temas que van desde las normas que se aplican a la inversión privada hasta

la regulación del mercado financiero. De estas reuniones han surgido una serie de medidas para la acción que han servido para mejorar el ambiente de cooperación.

La vía de los Grupos de Trabajo. Conscientes de la falta de información acerca de los marcos legislativos y reglamentarios que rigen en el Hemisferio, los ministros de comercio formaron doce grupos de trabajo integrados por funcionarios de gobierno para reunir información de base y ofrecer sus recomendaciones para las negociaciones. Dichos grupos se reunieron durante el período 1995-98 y lograron avances desiguales, como se señala en el Cuadro N° 1. El trabajo de los grupos proporcionará información de base para los negociadores de asuntos comerciales.

Tras la Declaración de San José, la labor de los Grupos de Trabajo ha concluido. En su lugar se establecieron nueve grupos negociadores que se encargarán de iniciar las negociaciones del ALCA. Durante el proceso de negociación que condujo a la designación de estos nueve grupos, se tuvo especial cuidado de asignar un papel de liderazgo a los países que tienen fuertes inquietudes acerca de temas específicos que manejarán los grupos respectivos.

La vía del Foro Empresarial. Se efectuaron cuatro Foros Empresariales de las Américas, cada uno de los cuales tuvo un grado progresivamente mayor de organización y sofisticación. El primero, realizado en Denver a continuación de la Reunión de Ministros de Comercio, fue objeto de críticas porque se efectuó demasiado tarde como para tener efecto en las primeras deliberaciones serias de los ministros de comercio en cuanto a la forma de integración hemisférica. Tanto en Cartagena (1996) como en Belo Horizonte (1997) los grupos de trabajo de los dirigentes empresariales de las Américas se congregaron antes de las reuniones ministeriales y lograron presentar los resultados de sus deliberaciones a los ministros de comercio allí congregados quienes, al menos, fingieron recibir su aporte como una forma de darle mayor legitimidad al proceso.

Cuadro N° 1:
Grupos de trabajo del ALCA

Grupo de trabajo	Presidencia	N° de reuniones	Resultados
Acceso al mercado	El Salvador	7	No disponible
Procedimientos aduaneros	Bolivia	9	No disponible
Inversiones	Costa Rica	8	Tratados bilaterales de inversión en el hemisferio occidental: un compendio (http://www.alca-ftaa.oas.org/ep_bits/english/bite l 196.stn)
Normas comerciales y barreras técnicas	Canadá	7	No disponible
Medidas sanitarias y fitosanitarias	México	4	No disponible
Subsidios, antidumping y derechos compensatorios	Argentina	8	Compendio sobre leyes de antidumping y derechos compensatorios en el hemisferio occidental (http://www.alca-ftaa.oas.org/ep_adcvd/english/toc.stm)
Economías más pequeñas	Jamaica	7	No disponible
Compras del sector público	EE.UU.	7	Disposiciones acerca de compras del sector público en las disposiciones de integración de las Américas (http://www.alca-ftaa.iadb.prg/eng/gndpdoc l ca.htm)
Derechos de propiedad intelectual	Honduras	5	No disponible
Servicios	Chile	5 más foro sobre servicios realizado en Santiago	Disposiciones acerca del comercio de servicios en los acuerdos de comercio e integración del hemisferio occidental (http://www.alca-ftaa.oas.org/doc_cover/cov_serc.htm)
Políticas de competencia	Perú	3	Inventario de leyes internas y medidas relacionadas con las políticas de competencia en el hemisferio occidental (http://www.alca-ftaa.oas.org/doc_cover/cov_come.htm
Solución de conflictos	Uruguay	1	No disponible

En dichos foros, y en el cuarto foro realizado en San José, se prepararon *position paper* de posición por adelantado que fueron presentados para su revisión y debate. Sin embargo, al efectuarse el Cuarto Foro, los ministros de comercio estaban abocados en mucho mayor medida al logro de un acuerdo sobre la forma y la organización de las negociaciones que a las sutilezas de las posiciones de negociación articuladas por los dirigentes del sector privado. Los foros empresariales continuarán en forma paralela a las reuniones de los ministros de comercio. Ambos tipos de reuniones se efectuarán en Canadá en algún momento durante 1999.

LAS PRÓXIMAS NEGOCIACIONES DEL ALCA

Al aproximarse el inicio de las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas hay por lo menos 5 puntos principales que es necesario tener presente.

- Existe consenso en cuanto a que el libre comercio hemisférico es benéfico para todos los participantes de la región. Sin embargo, no hay gran consenso acerca de la profundización y ampliación de los mecanismos de integración y la forma precisa en que el ALCA se integrará con otros acuerdos subrregionales.
- Hace tan sólo tres años, muchos creían que el NAFTA constituiría la columna vertebral del ALCA a nivel hemisférico. "Con los beneficios que implica para todos, la extensión del NAFTA a la totalidad de las Américas constituye una iniciativa prioritaria para el comercio" (Dornbusch, 1995:33). Hoy en día es evidente que los principales bloques comerciales (es decir NAFTA y MERCOSUR) determinarán la suerte del ALCA. Sin embargo, la importancia del NAFTA como modelo ha disminuido considerablemente debido a la falta de liderazgo de parte de Estados Unidos en las negociaciones comerciales y la resultante disposición de México y Canadá, integrantes del bloque, de suscribir acuerdos comerciales a nivel bilateral y multilateral por su cuenta, como efectivamente lo han hecho.
  Asimismo, Chile indicó, justo antes de la Cumbre realizada en Santiago (abril de 1998) que ya no considera el acceso al NAFTA como una prioridad y, en cambio, se ha asociado a la APEC, ha pasado a ser miembro asociado de MERCOSUR y ha suscrito acuerdos comerciales bilaterales con México y Canadá.

- Se supone que MERCOSUR debe operar de manera muy distinta al NAFTA. En primer lugar, los países integrantes de MERCOSUR y NAFTA "tienen intereses económicos de largo plazo muy diversos y sus posiciones geopolíticas, grupos internos de interés y dinámicas institucionales también son muy diferentes" (IRELA, agosto de 1997:29). Para muchos, el MERCOSUR representa una oportunidad de desempeñar un papel nuevo y más respetable en el escenario mundial en términos de igualdad, en lugar de encontrarse en una posición de subordinación frente a Estados Unidos. El profesor Helio Jaguaribe ha señalado que si el ALCA tiene éxito, anulará el papel potencial de MERCOSUR en asuntos internacionales y reforzará aún más los intereses de EE.UU. en el hemisferio. En su opinión, existe una relación de suma cero entre ambas estructuras (Jaguaribe, 1998).
- La estrategia de expansión del MERCOSUR es multidimensional y se concentra tanto en países sudamericanos como en Europa. Si bien este enfoque tiene un objetivo lógico inherente, también servirá para resaltar el poder de negociación de la región en las deliberaciones del ALCA. Además, Brasil ha desplegado los máximos esfuerzos para demorar el inicio de las negociaciones y garantizar que no se implanten acuerdos sectoriales antes de que se logre la negociación final y se inicien todos los demás acuerdos. La posición de Brasil virtualmente garantiza que no habrá una "cosecha temprana" significativa como quisieran muchos intereses canadienses y estadounidenses.

  Si bien la Unión Europea es un socio comercial principal de MERCOSUR, sus posibilidades de fortalecer sus relaciones con América del Sur se verán limitadas por su capacidad de administrar la conversión de divisas y su propio proceso de crecimiento. En cualquier caso, es muy poco probable que la Unión Europea logre un crecimiento económico sólido por algún tiempo.
- Canadá ha comenzado a desempeñar un papel preponderante en los asuntos hemisféricos. En efecto, dicho país ha desplegado todos los esfuerzos posibles para acelerar las negociaciones de ALCA y ha acometido con agresividad para lograr de acuerdos de libre comercio con varios países en la región, incluido un acuerdo de libre comercio de 4+1 con el MERCOSUR. El país se ha colocado en posición de ser la sede de la próxima Cumbre, la siguiente reunión de Ministros de Comercio y, además, ocupa la presidencia de la Secretaría de la ronda de apertura de las negociaciones del ALCA.

LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA: ALGUNAS OBSERVACIONES

Con el inicio de las negociaciones comerciales a fines de este año, el Hemisferio iniciará a un proceso, sin precedentes, de compromiso formal de siete años de duración, inédito en la historia de los asuntos interamericanos. Una revisión de las deliberaciones que condujeron a la declaración de San José puede aportar información respecto de lo que probablemente sucederá durante este prolongado período de negociaciones.

Para romper el estancamiento producido en relación con una serie de temas relacionados con el inicio de las negociaciones, se constituyó un grupo de trabajo especial de negociadores comerciales para resolver las diferencias y presentar los resultados a los 34 ministros de comercio que estaban presentes. El grupo adoptó una posición que permitiera que "todos ganaran" en relación con las decisiones adoptadas con el propósito de fomentar la opinión de que todos los intereses en competencia podían obtener beneficios en el acuerdo que llevarían a los grupos de interés en sus lugares de origen. Los ejemplos abundan:

- Se seleccionaron tres ciudades como sede de la tan ansiada secretaría: Miami, Ciudad de Panamá y Ciudad de México. Esta propuesta salomónica terminó siendo una gran desilusión para Miami, que había hecho grandes esfuerzos de "*lobby*" para lograr la nominación. Sin embargo, Brasil se opuso tenazmente a Miami y propuso a Río de Janeiro como una alternativa viable.
- Un acuerdo para permitir que EE.UU. y Brasil sean anfitriones conjuntos en las últimas fases de las conversaciones dio a ambos países las posiciones que deseaban, al plantearse por última vez los temas críticos.
- A Argentina se le asignó la presidencia del grupo negociador de agricultura. De por sí, la creación de este grupo fue un importante triunfo de negociación para Brasil y Argentina. Ambos países han insistido que cualquier acuerdo del ALCA debe necesariamente enfrentar los temas delicados que presenta la agricultura, y que es mejor abordar tales temas en una negociación independiente, fuera del marco de acceso a los mercados. Junto con otros países, Estados Unidos se ha opuesto a la formación de un grupo de trabajo de agricultura independiente y arguye, entre otras cosas, que la inclusión de la agricultura en las recientes negociaciones del GATT (OMC) ha convertido a este sector simplemente en uno más de la larga lista de sectores que se incluyen en las negociaciones de acceso a mercados (AmericasTrade, Vol. 5, N° 9: 1,16).

Más aún, un examen de la actual estructura de negociaciones revela que se asignaron tareas a la mayoría de los países para la ronda inicial de negociaciones, tal como muestra el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2
Los grupos de negociación

Grupos de negociación	Presidencia	Vicepresidencia
Acceso a mercados	Colombia	Bolivia
Inversiones	Costa Rica	República Dominicana
Servicios	Nicaragua	Barbados
Compras de gobierno	Estados Unidos	Honduras
Solución de conflictos	Chile	Uruguay-Paraguay
Agricultura	Argentina	El Salvador
Derechos de propiedad intelectual	Venezuela	Ecuador
Subsidios, antidumping y derechos compensatorios	Brasil	Chile
Políticas de competencia	Perú	Trinidad y Tobago

La importantísima tarea de organizar las negociaciones recaerá en Canadá, país que presidirá el proceso hasta el 31 de octubre de 1999, con la ayuda de Argentina. Luego, le corresponderá al país sudamericano presidir hasta el año 2001, fecha en que Ecuador asumirá la presidencia de la Secretaría, la que luego se traspasará a Brasil y Estados Unidos durante los últimos tres años (2002-2005). La primera reunión del Comité de Negociaciones Comerciales debe realizarse antes del 30 de junio de 1998 y las primeras reuniones del grupo de negociación deben efectuarse antes del 30 de septiembre de 1998.

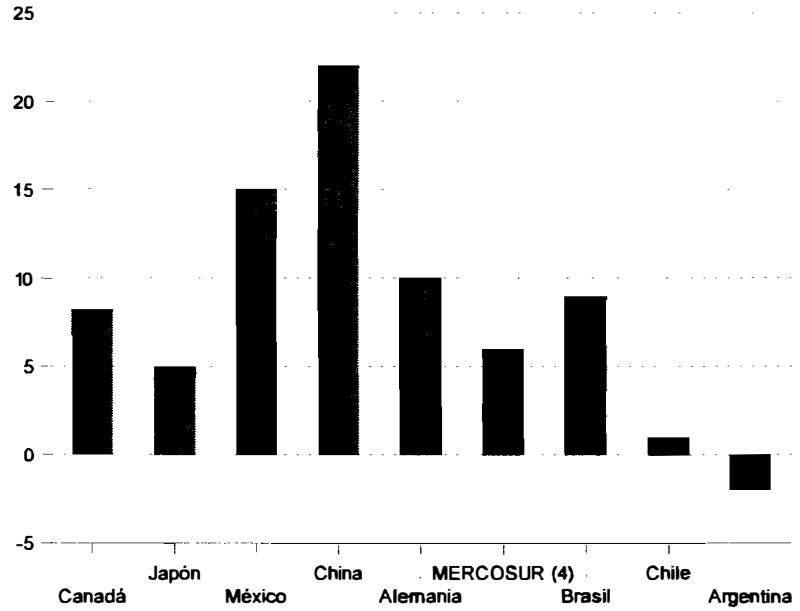
Lo más probable es que estas negociaciones se realicen casi de la misma manera en que se efectuaron las rondas anteriores del GATT (Abugattas, 1991:181). Habrá mucho interés y se prestará mucha atención durante la primera fase de 12 a 18 meses. Luego, a medida que el esfuerzo más serio de las negociaciones se haga interminable, con pocos avances concretos, el público perderá de vista los acontecimientos. Posteriormente, al aproximarse los últimos dos años y dado que el debate pudiera acalorarse en torno al *fast-track* y varios otros temas, las negociaciones concitarán gran atención del público en el Hemisferio. Es importante recordar que ningún gobierno que está en ejercicio hoy lo estará en el año 2005. La voluntad política de lograr el éxito del ALCA deberá trascender incontables gobiernos y autoridades elegidos.

Entretanto, el cambio hacia la integración hemisférica junto con la globalización de mercados presenta innumerables dilemas para los países y los acuerdos comerciales dentro y fuera del hemisferio.

En América del Norte, tanto México como Canadá han aprovechado plenamente los beneficios y libertades logrados a través del NAFTA. México ha expresado públicamente su pesar por la falta del *fast-track*. Aún cuando México está profundizando sus iniciativas de libre comercio con países tanto del Hemisferio como fuera de él, ha dado varios pasos tendientes a frenar el cambio hacia la integración hemisférica, obviamente como una forma de conservar su acceso privilegiado al mercado de EE.UU.[2] Una de las preguntas clave que surge del proceso de reorganización hemisférica es la relación de México con Brasil. En primer lugar, mientras la economía de Brasil duplica en tamaño a la de México, esta última ha logrado dominar el mercado de EE.UU. en cuanto a las importaciones de la región; como se señala en el Cuadro N° 2, poco más del 60% y la tasa de crecimiento de las importaciones que EE.UU. hace desde México disminuye la tasa de crecimiento de las importaciones estadounidenses desde Brasil o MERCOSUR. Asimismo, ambas economías compiten por conseguir nuevas inversiones extranjeras. Si bien México ha privilegiado claramente la relación con el mercado de EE.UU., el tamaño de Brasil, además del respaldo de otros países del MERCOSUR podrían finalmente convertirlo en un competidor formidable para los productos mexicanos en el mercado estadounidense. Ahora que México tiene como objetivo la Unión Europea para lograr un acuerdo de libre comercio, es posible que esté en riesgo la participación en el mercado europeo de otros países latinoamericanos.

2 Dos ejemplos: la aguda oposición de México a la oferta de EE.UU. de ubicar la Secretaría del ALCA en Miami y los esfuerzos del primero para canalizar las iniciativas del grupo de trabajo relacionadas con la Cumbre a través de la Organización de Estados Americanos.

Gráfico N° 1
Importaciones generales de EE.UU: valoración en aduana
Año civil 1996-97



Fuente: Global Trade Information Services, Inc. World Trade Atlas 1988.

Ante la imposibilidad del presidente Clinton de garantizar el *fast-track* con el resultante impedimento de lograr que Chile accediera a dicho acuerdo, Canadá ha actuado de manera agresiva por su cuenta. Ha logrado un acuerdo de libre comercio con Chile, está intentando negociar alguna forma de acceso al MERCOSUR y se le asignó la presidencia de la primera ronda de negociaciones del ALCA.

En el resto de la región, los países del CARICOM enfrentan severas exigencias en cuanto a sus acuerdos comerciales y habilidades de negociación. Tendrán que negociar con la Unión Europea sobre un acuerdo pos Lomé, todavía están buscando una forma de acceso "paritario" al mercado de EE.UU. en forma similar al NAFTA, las nuevas conversaciones con la OMC sobre liberalización comercial prometen poner a prueba la capacidad caribeña (Bryan, 1998:17). Los países andinos, atrapados en medio de los poderosos bloques comerciales del norte y el sur, ahora están buscando acceder al MERCOSUR, tal como lo ilustra el

pacto de cooperación recientemente firmado. Para algunos países, como Bolivia por ejemplo, el MERCOSUR ofrece una nueva oportunidad para atraer la inversión extranjera. Para otros, como Colombia, el MERCOSUR es potencialmente un socio comercial más estable y un gran mercado emergente muy promisorio.

Por su parte, América Central ha buscado acceder al ALCA por medio de una forma modificada del proyecto de ley paritario. Sólo en el último tiempo se han considerado otras opciones, tales como la incorporación de la República Dominicana a un acuerdo de libre comercio regional y la búsqueda de mayores conocimientos acerca de las oportunidades que se ofrecen a través del MERCOSUR.

En toda América Latina se reconoce cada vez más que la Unión Europea ofrece nuevas posibilidades de mercado para la región. En efecto, los países del MERCOSUR ya establecieron una relación comercial privilegiada con la Unión Europea. Sin embargo, mientras las importaciones provenientes de la Unión Europea han aumentado a una tasa de crecimiento promedio anual del 21%, las exportaciones hacia la UE están estancadas ya que aumentaron en apenas un 1,5% anual durante el mismo período (IRELA, 1997: 53). Por otra parte, la inversión extranjera directa de EE.UU. en el MERCOSUR equivale a casi el 300% de la IED de la Unión Europea. No obstante, quizás el aspecto más crítico de la relación Unión Europea-América Latina sea el hecho de que la UE es una alternativa al mercado de EE.UU., particularmente para los países de América del Sur. De este modo, el papel de Europa es importante en términos de mercado y es aún más vital en los aspectos geopolíticos más amplios de las relaciones internacionales. También es una fuerza importante en la reorganización de los asuntos hemisféricos.

CONCLUSIONES

En el año 2005, el proceso de reorganización hemisférica se acelerará aún más. Sin embargo, los cambios en las posibles configuraciones comerciales entre 1994 y 1998 sugieren que no será posible predecir la forma de los acuerdos comerciales hemisféricos para el año 2005. Mucho depende de los acontecimientos que ocurran fuera de América Latina: ¿Puede la economía de EE.UU. conservar su modelo de crecimiento sostenido sin inflación? ¿Podrá Europa hacer la transición al Euro sin ocasionar una perturbación seria de su economía y podrá seguir absorbiendo una Europa Oriental que no funciona? ¿Volverán los países asiáticos a

tener un crecimiento de dos dígitos o se dirigen rumbo a una década de recesión similar a la que tuvo América Latina en los años ochenta? ¿Devaluará China su moneda para conservar la competitividad de sus exportaciones? ¿La nueva aventura nuclear de India desviará la inversión hacia un nuevo complejo industrial militar en Asia?

La única conclusión que se puede sacar para América Latina es que es mejor que mantenga abiertas sus opciones de comercio y de mercado mientras transcurre el proceso de reorganización hemisférica. Hace una década, América Latina casi no tenía alternativas en cuanto a su desarrollo. Tal como lo ilustra este artículo, a medida que se aproxima el siglo XXI sus opciones son múltiples.

Bibliografía

Abugattas, Luis. "La ronda de Uruguay para comercio multilateral: implicaciones para Latinoamérica", Mark B. Rosenberg, editor. *Cambios en el ambiente comercial hemisférico: oportunidades y obstáculos,* Santiago: FLACSO.

AMERICASTRADE, 1998 *Canadian Official Lays Out Plan for Pushing Ahead with FTAA Talks*, Vol 5, N° 9, 30 de abril.

Bryan, Anthony T. 1998 *Towards 2000: The Caribbean Confronts Changing Trends in International Trade*, Caribbean Affairs, Vol 8, N° 1.

Dornbusch, Rudiger, 1995 *North-South Trade Relations in the Americas: The Case for Free Trade*, Trade Liberalization in the Western Hemisphere, Washington.

Inter-american Development Bank and institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, 1997 Integration and Trade", Vol. 1 N° 2 (mayo).

IRELA, 1997 *MERCOSUR: Prospects for an Emerging Block*, Institute for European-Latin American Relations, Dossier N° 61, Madrid.

Jaguaribe, Helio, 1998 "MERCOSUR y las alternativas del orden mundial". Trabajo preparado para el *Encuentro internacional Globalización, América Latina y la II Cumbre de las Américas,* FLACSO-Chile y LACC-FIU, Santiago.

REGIONALISMO, MULTILATERALISMO y COORDINACIÓN EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

RAFAEL URRIOLA[1]
ANDRÉS REBOLLEDO[2]

REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO

Pese, a que el rasgo principal del estado actual de la economía mundial es la globalización, especialmente en cuanto a los intercambios comerciales y de capitales, ha surgido un renovado interés por precisar el rol de los procesos de integración económica. En particular, la atención se ha centrado en torno a la discusión referida a las virtudes del "regionalismo" y su complementariedad o contradicción en relación al "multilateralismo".

De una parte, se expresa el regionalismo mediante la formación o reactivación de poderosos bloques económicos entre países geográficamente cercanos. De esta forma, se ha fortalecido el proceso de integración de la Unión Europea, se concretó el Acuerdo de Libre Comercio en América del Norte (NAFTA) y, en América del Sur, se consolida un mercado común (MERCOSUR).

En este contexto, la discusión tanto a nivel teórico como práctico, se refiere a la contribución de estos bloques económicos para alcanzar el libre

---

1 Economista. Coordinador del Área Económica de Chile 21.
2 Economista. Colaborador Área Economía Chile 21.

comercio a nivel mundial o si, por el contrario, estos grupos comerciales tienden a subdividir la economía mundial persiguiendo sólo el interés parcial, en desmedro de quienes no se incorporen en ellos.

Por su parte, el multilateralismo, cuya máxima expresión es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), según algunos autores, se ve menoscabado por el alcance limitado de los resultados alcanzados en la Ronda Uruguay. Por lo tanto, el futuro inmediato estaría, más bien, caracterizado por la consolidación -sin descartar la confrontación- de bloques comerciales los que, bajo un sesgo proteccionista implícito, librarían una lucha por el liderato político, económico, comercial y tecnológico en la economía mundial. Una alternativa diferente, que sostenemos en este documento, es la de regionalismo abierto.

-La CEPAL (1994) denomina regionalismo abierto, RA[3], al proceso que concilia integración con liberalización comercial, es decir, hace compatible la estrategia de suscripción de múltiples acuerdos comerciales de carácter preferencial con las medidas de apertura comercial orientadas por las señales del mercado. Con esto, se persigue que las políticas explícitas de integración sean compatibles y complementarias con aquellas multilaterales tendientes a elevar la competitividad internacional.

Lo anterior, significa que los acuerdos de integración deben tender a la eliminación de todas las barreras aplicadas a la mayor parte del comercio de bienes y servicios, en el marco de las políticas de liberalización comercial de cada país frente a terceros. Por otra parte, un fundamento importante de esta visión del RA es el carácter abierto de los acuerdos de manera de favorecer la adhesión de nuevos miembros. Por lo tanto, *el RA se concibe como un objetivo complementario de las políticas de liberalización*, de forma que la integración, más bien, contribuya a la construcción de una economía internacional más abierta y transparente.

En consecuencia, una perspectiva compatible de liberalización e integración económica debe cumplir con algunos requisitos: reducción gradual de la discriminación intrarregional, mayor estabilización macroeconómica en cada país, establecimiento de mecanismos adecuados de pago y facilitación del comercio, y, armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales y regulaciones internas. Como se verá en la sección 3, una etapa aún más afinada corresponde a la de coordinación económica.

---

3 También existe el regionalismo abierto asiático que corresponde a aquellas modalidades de liberalización del comercio regional que posteriormente serán ofrecidas a otras naciones del mundo.

Otras condiciones que favorecen el desarrollo del RA se refieren a: acuerdos que garantizan una liberalización amplia de mercados en términos de sectores y de países; evitar que las normas de origen sean un instrumento proteccionista; extender el tratamiento nacional a las inversiones intrarregionales; aranceles externos comunes moderados de manera de evitar acusaciones de comercio desleal; normas estables y transparentes para el acceso a mercados ampliados.

POLÍTICA COMERCIAL ADOPTADA POR CHILE EN LOS AÑOS NOVENTA

Entre los fundamentos del modelo económico chileno -caracterizado por un amplio proceso de reformas estructurales, desregulación y privatización-, se encuentra la apertura de la economía, que jugó un papel clave lo que permitió establecer, un régimen comercial sin sesgo anti-exportador y mantener un tipo de cambio competitivo. Esto además, fue complementado con una apertura gradual en el movimiento de capitales con el propósito de estimular los flujos financieros necesarios para el funcionamiento de una economía abierta.

Este modelo de desarrollo chileno tiene como pilar fundamental la expansión y diversificación de las exportaciones, tanto en volumen, productos como mercados. Los resultados indican que, en cuanto a sus objetivos, el modelo ha sido exitoso, si se considera el crecimiento sostenido del volumen de exportaciones y del producto durante la última década (cuadro I). Así también las cifras son elocuentes en cuanto al intercambio con los países latinoamericanos y, de manera destacada, con los que integran el MERCOSUR.

Cuadro N° 1

Intercambio comercial de Chile con MERCOSUR y con el mundo
Cifras en miles de US$

EXPORTACIONES				
AÑOS	MERCOSUR	TASA CRECIMIENTO	TOTAL MUNDO	TASA CRECIMIENTO
1994	1,352,324	31.2%	16,448,500	41,2%
1995	1,774,579		11,545,058	-6,4%
1996	1.759,785	-0,8%	15,396,174	
1997	1,863,014	5,9%	17,024,785	10,6%
IMPORTACIONES				
AÑOS	MERCOSUR	TASA CRECIMIENTO	TOTAL MUNDO	TASA CRECIMIENTO
1994	2,054,100		11,275,320	
1995	2,677,153	30,3%	15,049,826	35,5%
1996	2,813,854	5,1%	17,330,438	15,2%
1997	3,193,180	13,5%	18,299,881	5,6%

DIRECONMULTI: Departamento Acceso Mercados.
Fuente: Microfichas del Banco Central.

La estrategia de inserción internacional en base a múltiples negociaciones comerciales bilaterales adoptada por Chile a partir de la presente década, ha prescindido del pleno ingreso a alguno de los pactos subregionales, incluyendo al MERCOSUR. No obstante, a través de una extendida red de acuerdos bilaterales, Chile se ha beneficiado del acceso privilegiado a estos mercados, como si se formara parte de estas "sociedades".

Esta estrategia posee la ventaja de potenciar la independencia en el diseño de la política comercial, sin embargo, requiere una estricta coordinación en la negociación y administración de todos los acuerdos que operan simultáneamente. Más aún, se hace necesaria una decisión global de articulación y prioridades en la estrategia de negociación del país, considerando, sobre todo, el eventual próximo inicio de negociaciones del ALCA.

Este enfoque se ha desarrollado sin renunciar a las instancias multilaterales del libre comercio, reflejado en una activa participación de Chile en la concluida Ronda Uruguay del GATT, lo cual es un indicio de la confianza que Chile tiene en las reglas establecidas en el ámbito multilateral. Resulta fundamental para una economía tan abierta como la de Chile el fortalecimiento de los instrumentos multilaterales y no discriminatorios

de manera de asegurar condiciones equitativas de competencia en los mercados internacionales, en particular con los países desarrollados.

Por lo tanto, en la política comercial chilena se ha superado el apego estricto a la idea inicial de que la apertura comercial unilateral era la única -y mejor- herramienta de política comercial. Hoy se considera el aporte, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, como vía para la promoción del comercio (Benavente 1994).

De hecho, Chile desde el año 1991, ha mostrado un renovado interés por este tipo de acuerdos, los cuales han jugado un rol importante en su política comercial y han mostrado resultados muy positivos en cuanto al incremento y la mejora de las relaciones comerciales con los países socios, especialmente los de América Latina.

COORDINACIÓN ECONÓMICA: UN DESAFÍO FUTURO

En este artículo entendemos por coordinación económica (Giambiagi 1998) a la forma de adopción de decisiones conjuntas entre países o grupos de países, mientras que la cooperación económica sería casi un simple intercambio de informaciones.

En este sentido coordinar es: definir una posición política común ante eventos externos que afecten a las economías de los países; realizar un seguimiento compartido de algunas variables; establecer consensuadamente metas cuantitativas comunes que respeten la consistencia entre sí; y, en un nivel avanzado, es formular y aplicar una política macroeconómica en común.

No escapa a los partidarios de esta óptica, que en un proceso de esta naturaleza se diluyen las preferencias cuando los acuerdos se extienden a nuevos y numerosos países o grupos y que, además, se pierde margen de maniobra para enfrentar situaciones imprevistas o críticas ya que los instrumentos habituales no están disponibles.

Sin embargo, la mayor dificultad proviene de las heterogeneidades históricas y económicas para implementar políticas macroeconómicas comunes. Por ejemplo, en el contexto del MERCOSUR si se examina la política cambiaria, Brasil la ha empleado como instrumento de política comercial y de amortiguación de shock internos, mientras que para Argentina -como para Chile- ha tenido esencialmente un objetivo antiinflacionario.

Si bien, para muchos podría parecer utópico reflexionar acerca de la unificación monetaria regional, es menester reconocer que ésta representa una etapa avanzada de la integración, puesto que, de hecho, define una política macroeconómica común, es decir, al menos es un ejercicio útil para identificar oportunidades y amenazas de un proceso de convergencia macroeconómica entre países.

La unificación monetaria permite: mayor estabilidad; caída en las tasas reales de interés por baja de los costos riesgo-país y riesgo-devaluación; reducción de la incertidumbre cambiaria; y, eliminación de costos de transacción de monedas.

Por cierto, también es posible señalar desventajas como pérdida de soberanía implícita y costos sociales por los diferenciales de productividad y capacitación de la mano de obra.

En todo caso, a modo de conclusión, se hace notar la falta de planificación prospectiva común regional para avanzar en el cumplimiento de las condiciones que tienen las diferentes fases de los procesos de integración. Entre ellas, la inexistencia de organismos supranacionales -como la Comisión Europea- que elaboren propuestas para avanzar hacia la coordinación en los procesos de integración.

Bibliografía

Benavente M (coord). *Chile y el regionalismo abierto.* Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile, Doc. de trabajo, 1994.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad.* Serie Libros CEPAL N° 39, Santiago, 1994.

Giambiagi F. *Coordinación de políticas macroeconómicas: notas para la profundización de la integración en los países del MERCOSUR.* CEPAL, X seminario regional de política fiscal, Santiago, 1998.

SEGUNDA PARTE

HACIA UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA: LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

INTERVENCIÓN
EMBAJADOR JUAN MARTABIT
SECRETARIO GENERAL DE LA CUMBRE

El mundo moderno experimenta uno de los fenómenos más interesantes de su historia una vez que, por diversas circunstancias, se produce el término del esquema bipolar y la guerra fría, el que es reemplazado por un creciente proceso de globalización. Ello, en la práctica se traduce en un cambio sustancial en el escenario internacional donde los países deben adoptar rápidas decisiones, con evidentes efectos en el ámbito interno, a fin de hacer frente a esta nueva realidad.

El proceso de globalización va mucho más allá de tener un sesgo meramente económico y financiero, dando origen al surgimiento de escenarios políticos diferentes, marcados por una dimensión trasnacional de fenómenos sociales como las migraciones y los problemas ambientales, las comunicaciones y su impacto en las diversas culturas nacionales, etc. creándose la necesidad de abrir nuevos espacios para la integración y la cooperación internacional.

En este contexto, nuestro hemisferio, temprano comprende que la integración constituye un camino cuyo tránsito, más que conveniente, resulta imperativo. Así, y por una invitación del presidente de Estados Unidos, William Clinton, se celebra el año 1994 en la ciudad de Miami. La I Cumbre de las Américas, cuyo objetivo último no fue otro sino el de efectuar un profundo análisis de las relaciones intrahemisféricas con el propósito de centar las bases de una propuesta común de la región que permitiera hacer frente a las necesidades de desarrollo de sus pueblos. En

dicha oportunidad quedó establecido que la diversidad y heterogeneidad de nuestras culturas y recursos pueden servir también para enriquecernos mutuamente.

Como consecuencia de dicho análisis, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas, convinieron un Plan de Acción -un verdadero catastro de lo que se encuentra pendiente en la región- y una Declaración Política, en la cual se establecen los criterios fundamentales que han de inspirar, a partir de ese momento, la agenda hemisférica que se habia decidido poner en marcha.

Cabe hacer notar que en esa ocasión la posición de América Latina, expresada fudamentalmente a través del Grupo de Río, jugó un rol primordial en la formulación de los planteamientos entonces aprobados.

Al adoptar la decisión de celebrar la II Cumbre, y esta vez elegir a Santiago de Chile como sede -la última cita de esta naturaleza en este siglo-, el hemisferio, además de evidenciar su firme voluntad de institucionalizar esta nueva forma de diálogo colectivo, decidió comprometerse en una ambiciosa iniciativa, quizás la más importante en la historia de los esfueros concertacionistas regionales. En síntesis se intenta vigorizar un proyecto en el cual se privilegia la cooperación y el diálogo para enfrentar problemas que si bien es cierto tienen un impacto y características nacionales, muchas veces tienen sus raíces en un contexto más global.

Las Américas están desarrollando hoy día un proceso de diálogo político y de integración, inédito en el contintente. Por primera vez se logran importantes y significativos consensos en los grandes temas que preocupan a nuestras sociedades y que fueron expuestos por el presidente Eduardo Frei a sus homólogos al momento de invitarlos y proponerles una agenda para el encuentro, después de un detallado y efectivo proceso de consultas.

Cuatro grandes ámbitos comprende la agenda de la II Cumbre de las Américas. El primero de ellos lo constituye la educación, materia que es considerada la piedra angular del desarrollo de los pueblos de la región y a través del cual nuestros gobernantes pretenden generar un mecanismo adecuado para asegurar la igualdad de oportunidades para sus habitantes. En este sentido, teniendo presente que en el hemisferio existen desafíos comunes en esta materia, los acuerdos están orientados hacia la necesidad de abordar el tema desde una perspectiva integral que considere su dimensión conceptual y valórica y que se traduzca en la mejor formación de personas que puedan conciliar la necesidad de competir con la de vivir en solidaridad.

El segundo ámbito es el perfeccionamiento de la democracia representativa y la defensa de los derechos humanos, de manera de apoyar la expansión de las libertades individuales en el hemisferio, y de proteger, adecuadamente, la diversidad cultural, el pluralismo, las minorías y la paz entre las naciones. Asimismo, se pretende un mayor y más fácil acceso a la justicia y la consolidación de una auténtica cultura democrática entre nuestros ciudadanos. Resulta gravitante también asegurar espacios de participación de la sociedad civil en la vida ciudadana.

Un tercer ámbito lo constituye la liberalización comercial y la integración económica, con lo cual se pretende reforzar nuestra incorporación en los mercados mundiales. En esta materia ya se han obtenido logros sustantivos que nos perfilan de muy buena forma hacia la creación de un Area de Libre Comercio en las Américas. En efecto, es posible constatar los avances que se han alcanzado en América del Sur, especialmente en relación con la creación del MERCOSUR y la revitalización de la Comunidad Andina. También existen importantes acuerdos en Centroamérica y en el Caribe, donde los acuerdos de integración se profundizan y los mercados continúan abriéndose. Todo esto viene, en cierta medida, a facilitar el camino no obstante el pesimismo que en algunos actores sociales es posible advertir ante la ausencia de la autoridad del *fast track* por parte de la administración del presidente Clinton.

Por último, la erradicación de la pobreza y la discriminación que afecta a los grupos más vulnerables del hemisferio, constituye el cuarto capítulo de la Agenda de la II Cumbre de las Américas. Es importante generar los espacios para intensificar la cooperación hemisférica en torno al desarrollo social y al desarrollo sostenible, que representó el tema central de la reunión de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en diciembre de 1996.

Desde un punto de vista ético y político resulta inadmisible que una parte importante de la población de la región viva aún marginada de los beneficios inherentes al desarrollo. En este sentido los gobiernos han decidido redoblar sus esfuerzos para superar estos obstáculos mediante acciones concretas que permitan luchar en contra del hambre y la malnutrición y el mejoramiento de la atención primaria de salud. Al mismo tiempo, la igualdad de derechos de la mujer, y la condición de los grupos más vulnerables, la situación de las poblaciones indígenas y de otros grupos étnicos, son una prioridad para los distintos gobiernos de la región.

En el mismo orden de ideas, no puede dejar de mencionarse la preocupación que origina la corrupción y la proliferación desestabilizadora del narcotráfico, que afecta tanto a los países del norte como a los del sur.

Asimismo, un continente que ha estado libre de los conflictos bélicos que sacuden a otras regiones del mundo, quisiera ver asegurada para siempre la paz y adoptar todas aquellas medidas que se estimen necesarias para aumentar la confianza mutua entre las naciones.

Tras arduos trabajos, que han contado con la participación de representantes de los 34 países que conforman la OEA y el importante apoyo de los organismos regionales y de diversos sectores tanto públicos como privados, y para evitar caer en abstracciones inconducentes y de lograr resultados visibles, se optó por privilegiar un número reducido de áreas que, abordadas en forma apropiada y eficazmente, mediante objetivos específicos permitirán determinar políticas que puedan ser desarrolladas en común. En este contexto, se ha logrado definir un importante número de acciones concretas y específicas en las áreas antes mencionadas, realizables en el mediano plazo y cuantificables, de manera de plasmar las aspiraciones de los diversos sectores que conforman la comunidad de las Américas.

Sin duda la prosperidad compartida contribuye significativamente a la paz y la democracia, coadyuvando en definitiva a la estabilidad hemisférica. Existe un amplio consenso en la necesidad de invertir en los habitantes de la región de manera que todos y cada uno tenga la oportunidad de desarrollar sus capacidades.

La Cumbre de Santiago consitutirá el hecho político de mayor trascendencia en el hemisferio, ya que allí se definirá la agenda para la región, con la cual finalizaremos el actual siglo e ingresaremos al nuevo milenio.

En esta instancia, los mandatarios evaluarán el proceso iniciado en Miami y darán orientaciones respecto del grado y dirección hacia donde se deberá impulsar el esquema de relaciones intrahemisférico en el futuro. esta labor la efectuarán las naciones a partir de un plano de igualdad no obstante las asimetrías que presentan los diferentes países de la región.

El éxito de la Cumbre no depende, sin embargo, solamente de los gobiernos que la conforman. Se requiere del compromiso de las instituciones y de los habitantes de la región con los objetivos que la misma persigue y los principios que la inspiran. La participación ciudadana resulta en este contexto muy importante y nadie debe restarse a los esfuerzos que como comunidad tenemos que efectuar para alcanzar una sociedad capaz de acoger a todos sus integrantes. Sólo cuando estos elementos se den podremos afirmar que hemos indicado el verdadero camino de la integración que nos permitirá alcanzar mejores niveles de vida en las Américas.

Papel fundamental debe jugar la institucionalidad hemisférica a fin de adecuarse a las nuevas exigencias y facilitar el camino a relaciones más maduras entre los países de la región. Es hora de definir nuevas tareas y métodos de trabajo a esos importantes organismos regionales, en función de las decisiones que adoptarán en pocos días más nuestros Jefes de Estado y de Gobierno.

Chile como país sede y encargado de conducir el proceso preparatorio ha procurado privilegiar de manera significativa el diálogo transparente con todos los países de la región, ha conducido los debates con un profundo sentido democrático de respeto y consideración a las diferentes posiciones de los países sin distinción al tamaño o al grupo subregional que pertenezca y, también, hemos sido tenaces en buscar siempre consensos exigentes y no caer en la tentación de "acuerdos fáciles", siempre más cómodos de lograr.

Así creemos también contribuir al nuevo hemisferio que todos queremos construir.

INTERVENCIÓN
SR. CESAR GAVIRIA
SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS[1]

Ante todo quisiera agradecer a FLACSO y a Francisco Rojas la invitación que me han hecho para participar en este seminario que considero de vital importancia ya que en pocos días aquí, en Santiago de Chile, se reunirá la segunda Cumbre de las Américas y se adoptarán transcendentales decisiones para el futuro de la integración en nuestro hemisferio. Los últimos comentarios del Embajador Fernando Cepeda me hicieron cambiar un poco el orden de mis ideas. Voy a hablar con claridad de donde venimos y hacia donde vamos en la Organización de los Estados Americanos.

En mi sentir, y esta es la idea central que voy a comentar, la OEA tiene un rol importante que jugar más en el futuro que en el presente. Me explico.

A partir de la Cumbre de Miami de 1994, el proceso de integración americana se amplió dramáticamente. Y lo digo desde la OEA, en donde se han multiplicado las reuniones de expertos, las ministeriales y, en general, de todo tipo. A veces dentro del plan de las Cumbres, a veces como iniciativa de los gobiernos, pero hay un proceso de relacionamiento muchísimo más intenso entre los países. Cada vez hay más tareas por

1 Versión corregida, Washington, agosto 5 de 1998.

cumplir y considerando que la OEA es una institución multipropósito, donde tenemos la totalidad de los temas, el punto importante es cómo va a ser capaz de reaccionar la Organización a esas demandas. De ello va a depender en gran medida de si este proceso de relacionamiento se puede ordenar, si vamos a tener una multitud de instituciones en el futuro o si vamos a tener una gran institución con todos los temas bajo un mismo paraguas.

Miremos un poco lo que sucedió en el pasado. La OEA se debilitó tremendamente en los 70 y 80. Es indiscutible que su capacidad en medio de la guerra fría para poder, por ejemplo, jugar un rol en el conflicto centroamericano fue muy limitada. Ello fue un golpe tremendo a la OEA, una institución que ya por esa época tampoco cumplía el papel que tuvo en los años de la Alianza para el Progreso en términos de la cooperación a los países. Eso se había abandonado en los 60. Lo que hubo fue una reducción del papel político de la OEA. Y a lo largo de la década de los años ochenta, redujo también sus recursos humanos: en términos de su personal, disminuyó a menos de la mitad de lo que era a comienzos de esa década. Y después, ya en este período, hemos hecho reducciones adicionales para poder movernos dentro de los recursos que la Organización recibe.

Pero, sin duda, la OEA en los 90, ha tenido un rol político un poco mayor. Pudo y ha podido jugar un papel importante en defender la democracia, donde ha sido amenazada. Ahí están los casos de Haití, Guatemala, Perú, Paraguay; la acción pos conflicto en Suriname y Centroamérica; el desminado también en Centroamérica; la protección de los derechos humanos y las misiones de observación electoral; la promoción de medidas de fomento de la confianza. En fin, una serie de acciones y proyectos cada vez más relevantes para defender la democracia y sus instituciones cuando ellas se ven amenazadas o para consolidar procesos de paz en la región y promover la solución pacífica de los conflictos. Además, desde la Cumbre de Miami, los Jefes de Estado decidieron que la OEA podría jugar un rol mayor, y le dieron mandatos en un buen número de temas que la OEA ha podido cumplir.

Y yo quiero defender con toda claridad el proceso de Cumbres. No hay duda que un mandato presidencial moviliza al sistema interamericano en su conjunto. Tiene mucho mayor alcance que una propuesta que realiza un país o un acuerdo de cancilleres. No tengo la menor duda de que hacia el futuro, si se siguen haciendo las Cumbres, la OEA y el resto de las instituciones del sistema, van a tomar sus mandatos y su orientación de ese proceso.

La Cumbre de Miami amplió dramáticamente la agenda de la OEA. En el pasado, los temas de la Organización era más reducidos de los que surgieron a partir de la globalización, la mayor interdependencia, la gran cantidad de problemas que se escapan del manejo puramente nacional. Pero creo que a partir de la Cumbre de Chile, lo que vamos a tener es una mayor concentración, ya no en la agenda, sino en la institucionalidad. El punto van a ser las instituciones que vamos a requerir para manejar esos nuevos temas y ello tiene que ver, en primer lugar, con la definición de cómo se va hacer el seguimiento a los acuerdos de las reuniones multilaterales.

Después de Miami, el Departamento de Estado de Estados Unidos jugó un papel crucial en mantener este proceso vivo y para ello invirtió una gran cantidad de recursos humanos. El proceso fue cogiendo su ritmo en la etapa que ha precedido a la reunión de Santiago de Chile, que ha tenido una orientación completamente distinta, ya que ha sido más participativo. En los temas de la Cumbre de Santiago, se empezó a trabajar desde hace más de un año. Así, los países se sienten más vinculados, porque las Cancillerías han participado ampliamente en la construcción de la agenda. No hay sino que recordar que la definición de la agenda de la pasada Cumbre prácticamente se hizo en una sola reunión en Washington.

¿Cómo pueden cumplirse los compromisos de Santiago de Chile? Creo que hay que concentrarse no tanto en lo que la OEA va hacer, sino en el tipo de reuniones y de instrumentos que serán necesarios para cumplir esos acuerdos; si, por ejemplo, se va a necesitar un tratado, o la definición de una política hemisférica, o si es necesario producir un documento y tratar de concensuarlo. Si se va a requerir una reunión de expertos o una de plenipotenciarios con capacidad de decisión. Y luego de finalizada la negociación, es necesario ver el tipo de instituciones que se van a requerir. Por ejemplo: ¿Será necesario al terminar el proceso de negociación del ALCA crear una nueva institución, una especie de Secretaría de la zona de libre comercio? Evidente que aquí hay un aspecto por resolver en el futuro y un tema sobre le cual los países deberán decidir.

En drogas, después de la Cumbre de Chile, vamos a tener una enorme responsabilidad para poner en funcionamiento el mecanismo multilateral de evaluación de las políticas nacionales de prevención y lucha contra las drogas. Por ahora hay un documento que sirvió de base para todo este proceso que es estrategia hemisférica. Es un buen documento en la medida en que los países se sienten involucrados de manera colectiva en la solución del problema y define las responsabilidades de una manera

razonable. Pero será, sin duda, un proceso complejo y la OEA, a través de la CICAD, tendrá que jugar un papel mucho más intenso.

Hay otros dos temas, el laboral y el de desarrollo sostenible, en los cuales va a ser necesario trabajar para ver que es lo que queremos. Yo personalmente creo que es enorme la presión que están recibiendo los países latinoamericanos, para que estos dos temas se resuelvan. La única manera de abordarlos razonablemente es con reuniones de Ministros de Trabajo y Desarrollo Sostenible, que desarrollen una agenda hemisférica, que fijen un punto de referencia y muestre una vía de acción. Y eso no se puede conseguir sino con la gente que maneja los temas en los países; no pueden seguir acosando, como ha sucedido hasta ahora, a los Ministros de Comercio en las negociaciones del ALCA. Creo que en el tema laboral los ministros de trabajo deben decidir. Y en el tema de medio ambiente, hay que desarrollar las iniciativas que se aprobaron en Santa Cruz de la Sierra, para cuya ejecución todavía falta mucho. Hay un informe de la Secretaría que muestra todas las limitaciones que tenemos para cumplir esa agenda, pero que también muestra los progresos que se han hecho.

En seguridad hemisférica tenemos dos procesos cada uno con su propio rumbo: el primero, el que se está desarrollando en torno a la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, que es el de las medidas de confianza. Este es un proceso importante que muestra la voluntad política de los países pero al cual, a mi juicio, le falta una secretaría que ayude a que los compromisos se cumplan. Y el segundo, es el de la reunión de Ministros de la Defensa, para hablar de asuntos de seguridad hemisférica. En mi sentir en algún momento habrá que buscar una manera para que esos dos procesos lleven el mismo ritmo.

No quiero decir que estos temas que he mencionado agoten la agenda de la OEA. Hay otros como el de la educación, que es un proceso que también tiene que encontrar unas instituciones eficientes. Habrá quien es optimista en materia de educación en América. Yo no lo soy. Creo que estamos avanzando muy poco, sobre todo en la educación pública, la cual se ha seguido deteriorando en los 90 en la mayor parte de los países de este hemisferio. Yo creo que eso va requerir aprendizaje, sobre todo en intercambio de experiencias, buenas estadísticas que no las hay, y un sistema entre la OEA, el BID y los países, que ayude al diseño de políticas eficaces.

Hay muchos otros temas que van a estar circulando, y que no son menores, que tienen que ver por ejemplo, con el derecho de los pueblos migrantes o el transporte de deshechos tóxicos. Repito: lo que vamos a necesitar son instituciones –como la OEA- que sean capaces de encontrar

unas reglas. Pienso que este esfuerzo que estamos haciendo por integrar nuestra América, es una manera de amortizar lo que pasa con la globalización que, como ya hemos visto, se está dando como un proceso de reglas bastante precarias. Nosotros en América deberíamos encontrar reglas más claras y ya que tenemos una larga experiencia en tratados, deberíamos ser capaces de administrar mejor esa integración.

En cooperación judicial hay una enorme tarea por realizar. En materia de corrupción ya resolvimos ciertas cuestiones claves como el derecho de asilo o el secreto bancario. Eso está en la Convención. Pero no estamos seguros todavía de que los sistemas puedan cooperar mutuamente de manera que permita el avance de las investigaciones.

En síntesis: es una larga tarea la que tenemos por delante y los desafíos de estos años van a ser inmensos. El sistema es muy pequeño, a pesar de que ha ido mejorando en áreas como el narcotráfico o el comercio. Hemos hecho Convenciones en corrupción, tráfico ilegal de armas, terrorismo, pero el sistema interamericano de instituciones tiene actualmente una inmensa cantidad de demandas.

Yo creo, que lo que viene después de la Cumbre de Santiago, es que las Cancillerías se apersonen mucho más de la OEA y de lo que allí pasa. Así como le han puesto todo el interés al proceso de seguimiento de Cumbres, lo mismo va a ser necesario hacer en la OEA: que las Cancillerías se metan a la OEA a mirar que tipos de cambios vamos a requerir, cómo vamos a movilizar más recursos, que tantas más responsabilidades asumen. Esto es un paso importante y necesario.

En medio de este complejo panorama, a mi me parece que tenemos una tarea muy interesante. Yo espero, por supuesto, que seamos exitosos, que para la mayor parte de estos temas encontremos respuestas adecuadas, las cuales no necesariamente tienen que ser en el marco de la OEA. Pero creo también que va a ser fundamental la OEA. Porque tampoco es fácil crear instituciones nuevas. Y confío, además, en las fortalezas de la OEA: en su capacidad de transformarse para adecuarse a los nuevos tiempos y a las nuevas demandas de los pueblos del hemisferio; en su ventaja de ser una institución que a la vez facilita la discusión técnica y especializada y permite tomar decisiones políticas sobre todos los temas de la vida continental.

No hay duda que en le nuevo siglo, la OEA renovará su papel de escenario por excelencia del diálogo político en el hemisferio, de escenario para la solidaridad mediante sus acciones de cooperación y, ante todo, que sabrá responder a las necesidades de la nueva era de las Américas, que no es otra que la que tenemos que construir.

INSTITUCIONALIDAD HEMISFÉRICA

DIPLOMACIA DE CUMBRES: EL MULTILATERALISMO EMERGENTE DEL SIGLO XXI

PAZ MILET[1]
FRANCISCO ROJAS ARAVENA[2]

PRESENTACIÓN

América Latina se encuentra inmersa en una creciente y compleja inserción internacional. Ella denota simultáneamente, aspectos positivos e incoherencias. Entre los aspectos positivos cabe consignar el incremento del comercio y la complementación que se manifiesta en diversas formas de asociación. Uno de los déficits principales de la diplomacia latinoamericana, en el período de posguerra fría, está referido a las dificultades para integrar su accionar y establecer una mayor concertación en el marco más global. El dilema básico que enfrentan los Estados latinoamericanos a finales del siglo XX, es cómo generar una inserción en el sistema internacional más efectiva y evitar su marginación. Ello dice relación de manera primordial , pero no exclusivamente, con la inserción económica. La globalización posee efectos importantes y una incidencia primordial en el ámbito económico, aunque las variables de orden político adquieren un peso de nuevo tipo, en especial, por la necesidad de cooperación en la

1 Coordinadora Adjunta del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile.
2 Director de FLACSO-Chile y Coordinador del Area de Relaciones Internacionales y Militares.

resolución de los principales temas de la agenda internacional, desde el comercio a la seguridad internacional.

Este dinámico y complejo proceso de relacione en que se encuentran involucrados los países latinoamericanos, con sus fortalezas y debilidades, se manifiesta tanto en los organismos multilaterales de carácter tradicional como en el desarrollo de una intensa *diplomacia presidencial*, organizada en Cumbres Presidenciales.

En este capítulo establecemos una comparación de los principales foros de carácter interamericano (Grupo de Río, Cumbres del MERCO-SUR, Cumbres Centroamericanas) con los que se efectúan a nivel hemisférico (Cumbre de Miami, Cumbre de Santiago) y se analizarán los vínculos con Europa (Cumbres Iberoamericanas), así como en las relaciones de algunos países de la región con el Asia-Pacífico (las Cumbres de APEC).

El fin de la guerra fría ha producido cambios significativos en distintas esferas, una de las que se ha visto más afectada es el concepto de soberanía y las formas en las cuales se construyan los acuerdos a nivel multilateral. Las preguntas centrales no han cambiado. Sigue siendo esencial establecer cómo construir un orden regional, hemisférico y global. A la vez, es fundamental preguntarse cómo establecer y desarrollar capacidades para controlar y encauzar de manera positiva los fenómenos globales que aceleran el cambio internacional. Entre estos cabe destacar el comercio mundial, el incremento de la inversión externa y su grado de volatilidad, la búsqueda de institucionalización del comercio internacional y el empuje que produce el cambio técnico, tanto en las informaciones como en las comunicaciones.

Los procesos de cambios reseñados son una parte de un proceso continuo que reafirma la porosidad de las instituciones nacionales y la coincidencia simultánea de antiguas agendas internacionales y de nuevo tipo. También estos cambios evidencian de mejor manera las reducidas capacidades, que para enfrentar determinados problemas, poseen las instituciones multilaterales tradicionales y, a la vez, la incapacidad de seguimiento de muchas políticas por parte de la nueva Diplomacia de Cumbres[3]. Este es un foco de tensión en el multilateralismo actual.

---

3 Los efectos de la crisis financiera global, expresada primero en la "crisis asiática" y luego en la "crisis rusa" evidencian las dificultades de los Estados para evitar la incidencia de una "crisis nacional" sobre el conjunto del sistema. Luego de una visión optimista sobre la expansión de los mercados, las crisis de las bolsas evidencian el lado ingrato de la globalización. Ver sección Economía Mundial, diario El Clarín de Buenos Aires. 6 de

Este trabajo constituye un primer esfuerzo de ordenamiento y sistematización de la compleja inserción latinoamericana para, a partir de él, evaluar la forma en que alguno de los parámetros básicos que inciden en el sistema internacional latinoamericano condicionan o readecúan el posicionamiento regional. Entre ellos cabe destacar: la globalización; el cambio en las relaciones internacionales de seguridad; la crisis de la institucionalidad internacional; los esfuerzos de concertación e integración en esta parte del mundo; la comunalidad de la democracia y a la vez sus dificultades; la gobernabilidad y las tensiones que genera la inequidad nacional e internacional, así como los nuevos riesgos y la nueva agenda global.

El establecimiento de regímenes internacionales capaces de regular las relaciones entre los actores en el sistema internacional de manera pacífica, ha sido el objetivo fundamental de la diplomacia y los sistemas multilaterales[4]. El multilateralismo del siglo XXI -dada la revolución de las comunicaciones, la globalización económica, la aceleración del transporte y la trasnacionalización de las principales actividades productivas, políticas y culturales- se está conformando en los últimos años del siglo XX. América Latina requiere reflexionar sobre este cambio, concertar posiciones y establecer alianzas con el fin de posicionarse de manera adecuada en el sistema global que organizará al mundo del próximo siglo.

La experiencia latinoamericana de posguerra fría no es alentadora respecto a sus capacidades para concertar políticas y establecer regímenes internacionales que contribuyan a su desarrollo, al resguardo de sus recursos y a la promoción de sistemas políticos democráticos. Los países latinoamericanos han mostrado una importante capacidad para generar ideas, pero no han podido formar coaliciones y transformar esas ideas en acuerdos vinculantes. Una de las mayores dificultades es la débil capacidad de concreción y operacionalización de las iniciativas. Fue en la etapa final de la guerra fría cuando en la región latinoamericana comenzó a expresarse de manera más sistemática la voluntad de concertación política y a partir de ella a establecerse espacios para la construcción de órdenes y regulaciones regionales y globales. En este sentido se puede destacar la

septiembre de 1998. Pág. 19-22.

4 Ver UNESCO, *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 138, diciembre 1993, dedicada al tema "Las organizaciones internacionales"

Declaración de Santiago sobre el fortalecimiento del sistema democrático[5] y la plena universalización del Tratado de Tlatelolco.

El espacio y la oportunidad generados con el fin de la guerra fría y el rediseño de los espacios de diálogo multilateral podrían permitir que América Latina utilice la Diplomacia de Cumbres y la institucionalidad que de allí surja como un instrumento fundamental para redefinir las vinculaciones Norte-Sur. Es decir, la situación emergente en Asia Pacífico con APEC posibilita un diálogo nuevo que rompe los esquemas tradicionales Norte-Sur y permite establecer nuevas coaliciones en torno a temáticas esenciales para el desarrollo, la seguridad internacional o la protección del medio ambiente. Así también, el mirar la redefinición de los vínculos con Europa, permite rediseñar los acuerdos de cooperación y la forma de relacionamiento tradicional.

Una inserción adecuada por medio de la Diplomacia de Cumbres permitirá que América Latina supere un regionalismo autoreferente y se vincule de manera efectiva en el sistema internacional. La experiencia de países particulares que participan de manera activa en este diálogo transpacífico y transatlántico, posibilita comprender nuevas oportunidades y opciones.

El contexto externo en el cual se desenvuelve América Latina representa hoy una oportunidad. Esta oportunidad debe transformarse en acción política eficaz por medio de la construcción de coaliciones que rompan con los clásicos esquemas Norte-Sur o con el regionalismo político por oposición. Las oportunidades que se abren en la etapa de posguerra fría apuntan esencialmente a la capacidad de generar propuesta y de establecer regímenes vinculantes en áreas cruciales. La institucionalización de esta opción en el marco de un multilateralismo de nuevo tipo es esencial.

La forma de expresión de la diplomacia multilateral para la construcción de consensos políticos sustantivos crecientemente ha dejado de ser el multilateralismo de carácter parlamentario, cuya mayor expresión ha sido la Sociedad de las Naciones primero y Naciones Unidas en el presente. La nueva forma de expresión del multilateralismo corresponde a la Diplomacia de Cumbres. El ejemplo de mayor significación de esta nueva forma de hacer política internacional es el G7. La asociación de Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón,

5 OEA, Resolución AG/RES 1080, "Democracia Representativa" adoptada en la Asamblea General de Santiago, Chile 1991. La resolución ha tenido efecto en los casos de Perú (1992), Guatemala (1993), Haití (1991-1993), Paraguay (1997-1998).

conformó un selecto círculo de Estados que define y organiza políticas de significado global. No obstante su efectividad ha declinado en la última década. El G7 no ha sido capaz de generar un liderazgo global[6]. A este grupo se le ha unido Rusia. Esta fue invitada inicialmente en 1992 y empieza a participar de manera plena en el conjunto de aspectos políticos en 1997. De hecho, estamos ante un G8. Estos son encuentros al más alto nivel entre representantes estatales, normalmente jefes de Estado, o ministros de áreas claves que tienen por objetivo relevar los aspectos sustantivos de un tema o efectuar revisiones de carácter global de la agenda internacional. Esta es la expresión actual del mecanismo que posibilita concertar políticas e incrementar la cooperación.

El sistema internacional está en transición. La globalización es un hecho. Estas son dos de las afirmaciones más recurrentes entre los analistas y autoridades políticas; de hecho se han transformado en un lugar común en el análisis del sistema internacional. No es claro, sin embargo, hacia dónde apunta esta transición ni tampoco es evidente cuáles serán las claves que contribuirán al establecimiento de un nuevo orden[7]. En muchos casos no aparecen de manera evidente cuáles serán las nuevas regulaciones a nivel regional o planetario que es necesario estructurar. Sabemos y reconocemos la situación de cambio, pero no se tiene claridad respecto de las constantes que se mantendrán en el mundo futuro. Una de ellas, que pese a toda la discusión aparece como un punto básico, es el ordenamiento estatal. Las regulaciones básicas del sistema internacional surgirán de la acción gubernamental y se conformarán en el ámbito multilateral estatal. Sin duda el peso y significación de la opinión de las ONGs será incremental, pero en definitiva serán los Estados los que establezcan la normativa que regulará los vínculos internacionales.

Las incertidumbres sobre los cambios afectan la capacidad de generar un marco conceptual que posibilite transformar principios rectores en mecanismos operacionales. Esta incertidumbre es aún mayor dada la falta de coherencia y aún contradicción, entre las dos tendencias en las cuales se expresa la globalización: fragmentación e integración[8].

Las tendencias hacia la integración poseen gran fuerza en temas económicos, comerciales y en algunas áreas de la agenda de paz y

---

6 Véase C. Fred Bargsten y C. Randall Henning, *Global economic Leadership and The Group of Seven*. Institute for International Economics. Washington D.C. 1996.

7 Carlos Pérez Llana, *El regreso de la historia*. Ed. Sudamericana/Universidad de San Andrés. Buenos Aires 1998.

8 Henry Kissinger, *La Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica, México 1994.

seguridad internacional. Las tendencias hacia la fragmentación se manifiestan en los temas del desarrollo, la seguridad internacional y en los diversos aspectos de la agenda global. Las principales manifestaciones de la tendencia integradora se producen en relación con la constitución de megamercados: Unión Europea, APEC, NAFTA, MERCOSUR, SICA y la constitución de una gran China, son ejemplos que reafirman y robustecen esta perspectiva. Como contraparte la situación de Bosnia, el desmembramiento de Rusia, la situación en los grandes lagos en Africa, evidencia de manera dramática los procesos de desintegración. En otro nivel, al analizar la agenda política de Estados Unidos o de los Estados europeos, encontramos un fuerte peso del localismo en la definición de las políticas internacionales, reflejando la contradicción y la falta de coherencia entre globalización y fragmentación[9].

La complejidad de la agenda internacional obliga a que los actores deban posicionarse y desarrollar políticas en temas amplios y que requieren, a su vez, cada vez más especialización. La agenda internacional puede ser abordada desde tres grandes áreas: a) paz y seguridad internacionales, b) temas globales, c) los temas del desarrollo. Una de las mayores dificultades es que los temas globales inciden de manera significativa tanto en la agenda de la paz y seguridad internacional como en la agenda del desarrollo. En efecto, la estabilidad social, los temas medioambientales, las migraciones, los derechos humanos o los ilícitos internacionales (narcotráfico, terrorismo y lavado de dinero) constituyen temas de carácter global y con agendas específicas y éstas cambian las dinámicas en la esfera de la paz y seguridad internacional y en la agenda de los temas del desarrollo.

El sistema internacional actual se caracteriza por su globalización, por la presencia de un solo gran poder militar y por una diversidad de centros en lo económico y tecnológico. Existe una alta heterogeneidad en otros ámbitos. Estamos en presencia de una globalización segmentada[10]. Esta realidad no se expresa en un marco institucional capaz de generar

9 James N. Rosenau, "New Dimensions of Security: The interaction of globalizing and localizing dynamics" en *Security Dialogue* Vol. °25, 1994.

10 Ver artículo de Ricardo Ffrench-Davis, *Políticas públicas y la globalización económica*, en este libro.

regulaciones[11]. La forma que adopte el multilateralismo será esencial en cuanto a su capacidad para resolver los grandes problemas de la humanidad.

Los principales temas que conforman las tres áreas mencionadas de la agenda internacional a fines de la década de los noventa se abordan principalmente a través de mecanismos no tradicionales, tanto en lo bi como en lo multilateral. El diálogo directo entre las autoridades es lo que prima, más que la conformación de consensos en un marco institucional. Parte esencial de las dificultades se refieren a la incapacidad para transformar posteriormente esos consensos en acuerdos vinculantes. El panorama es aún más complejo y muestra aún una mayor heterogeneidad cuando se analizan los actores. Al estudiar el proceso decisorio se evidencia la participación creciente de una serie de actores no tradicionales de las relaciones internacionales y de la seguridad internacional. Cómo incorporar esa potencialidad y capacidad de generación de ideas en el nuevo sistema multilateral es una pregunta esencial. La presencia de la sociedad civil, de la sociedad internacional en los procesos decisorios debe encontrar canales de expresión en forma paralela al incremento de las perspectivas globales, cuestión que han amplificado las redes globales de telecomunicaciones (televisión, Internet).

Otro elemento significativo es el creciente carácter *interméstico* que adopta la agenda internacional. En los procesos decisorios se evidencia una menor diferenciación entre las agendas locales e internacionales. En un mundo de economías abiertas la diferenciación de producción nacional para la exportación y la importación de producto extranjero para el desarrollo nacional se hace más tenue, la interdependencia diluye las barreras que aparecían tradicionalmente. No obstante, este proceso y como reacción a él y como forma de mantener identidades culturales diferenciadas, surgen y se reafirman tendencias localistas, tendencias al aislamiento o que recuperan un nacionalismo de inicios de siglo.

El fin de la guerra fría produjo una sensación y una perspectiva de esperanza de resolución rápida de los conflictos internacionales, del uso de la fuerza y la generación de alternativas para los más pobres. Sin embargo, el optimismo que guiaba el concepto de "nuevo orden internacional" se vio frustrado en las distintas regiones y en el conjunto del planeta. A fines del siglo XX aparece una cierta desilusión y pesimismo respecto al

11 Luciano Tomassini, "El proceso de globalización: sus impactos sociopolíticos" en Raúl Urzúa (Ed.), *Cambio Social y Políticas Públicas*. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile 1997.

desarrollo de opciones viables para controlar los desafíos, riesgos y amenazas en el sistema internacional. Todo lo anterior se manifiesta de manera privilegiada en el marco multilateral.

Los organismos internacionales y la diplomacia multilateral se encuentran en un momento de crisis. La necesidad de efectuar una reestructuración se hace cada día más evidente para responder a las demandas de la agenda internacional. La reestructuración y el fortalecimiento del multilateralismo es esencial en la perspectiva de fortalecer las tendencias hacia la cooperación internacional. La crisis de los organismos intergubernamentales se expresa de manera esencial en los organismos de carácter político (Naciones Unidas y OEA) pero también se expresa en instituciones "técnicas" y especializadas como el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo o el Fondo Monetario Internacional. La búsqueda de una redefinición de la misión de estos organismos en este contexto de cambio global se ha expresado en cambios internos, modificaciones de algunas orientaciones, pero sin que hasta la fecha se perciba una perspectiva de largo plazo[12].

Repensar el multilateralismo es una necesidad fundamental. Es preciso evaluar el desarrollo de la diplomacia ad-hoc y de la diplomacia presidencial en el contexto de la readecuación de las instituciones multilaterales. En el futuro la institucionalidad subregional y la cooperación generada en estos ámbitos, será uno de los pilares fundamentales de la estabilidad global. Es por esta razón que el posicionamiento de América Latina frente al multilateralismo del siglo XXI y a la forma y mecanismos que adopte la concertación de políticas multilaterales, será esencial para su desarrollo. América Latina se encuentra inserta de manera plena en un amplio sistema de Cumbres presidenciales. Cada una de ellas genera ritmos distintos y acuerdos que deben ser compatibilizados. Sin embargo, hasta la fecha existe una superposición y grandes dificultades de coordinación.

En efecto, los países latinoamericanos y caribeños, y más en general el conjunto de los países del hemisferio, se encuentran vinculados en una serie de procesos de diálogo y construcción de foros presidenciales ad-hoc. Entre ellos cabe destacar los siguientes: el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres Centroamericanas, las Cumbres Hemisféricas, la Cumbre entre México y Centroamérica, la Cumbre entre la Unión Europea y el Grupo de Río, la Cumbre Presidencial del MERCOSUR; la

12 UNESCO, *Revista Internacional de Ciencias Sociales* N° 144, junio 1995, dedicada al tema "Organización de las relaciones internacionales: cincuenta años de las Naciones Unidas".

Cumbre Presidencial del Pacto Andino, la reunión de líderes del APEC; las vinculaciones europeo centroamericanas del Pacto de San José. Este conjunto de instancias poseen un carácter político, económico y analizan la globalidad de la agenda. Cada instancia tiene su propia velocidad. Sin embargo, la gran mayoría carece de institucionalización; ello implica que las posibilidades de coordinación de acciones se reducen y con ello la conformación de coaliciones que apoyen una determinada perspectiva de cambio.

En este cuadro de múltiples Cumbres tres países del hemisferio poseen una característica particular: tener una representación significativa en las principales instancias. Estos Estados son Canadá, Chile y México. Las características de la inserción internacional de estos países posibilitan una inserción múltiple que potencia sus oportunidades para coordinar iniciativas. La visualización más particular de esta situación es un elemento importante y que puede contribuir en la comprensión de la articulación de las políticas internacionales en las cuales se encuentran insertos los países del hemisferio, en especial los latinoamericanos. En estos tres casos pareciera que los principios rectores de su acción internacional generan orientaciones que poseen una fuerte operacionalización pragmática tendiente hacia la cooperación y la concertación. Se ha evitado ser "rehén" de una excesiva politización o una eventual ideologización de la política exterior o de alguna de sus áreas temáticas, lo que posibilita un mayor margen de acción y concertación. A lo anterior se suma un hecho fundamental: en el diseño del accionar internacional la institucionalización cumple un rol muy importante.

DIMENSIONANDO EL ESPACIO LATINOAMERICANO EN EL NUEVO MULTILATERALISMO

Conocer la forma en que América Latina aborda esta nueva forma de diplomacia es esencial. Reconocer las potencialidades y los obstáculos que en la Diplomacia de Cumbres se generan, constituye un elemento principal en la adecuación latinoamericana a los cambios en el sistema internacional. El reconocimiento de la heterogeneidad regional obliga a una mejor definición de las opciones y oportunidades que los espacios de concertación y cooperación establecen.

América Latina es una región heterogénea, pero que requiere concertarse para ampliar sus oportunidades de inserción efectiva en el

contexto externo. La propia heterogeneidad latinoamericana posibilita y potencia de manera adecuada una inserción múltiple. Uno los cambios mayores se producen en la forma en que los países de la región pueden rediseñar sus vínculos con Estados Unidos. El peso de las cuestiones de seguridad y la "amenaza externa extracontinental" dejó de ser el centro de gravitación. Las oportunidades de cooperación en un marco democrático se han incrementado. No obstante, dado el peso de Estados Unidos como superpoder, es fundamental para los países de la región establecer arenas institucionales en los que se definen las áreas de asociación y se encuentran caminos para superar las diferencias. El desarrollo y potenciamiento de las relaciones entre América Latina y Asia Pacífico aparece como una de las oportunidades claves de inicios del próximo siglo. La forma en que los países latinoamericanos con costas en el Pacífico se vinculen a APEC será decisiva en sus oportunidades en el área de rápido crecimiento económico. Pero va más allá, procesos de integración como el MERCOSUR pueden potenciarse a través de rutas de comunicación y de comercio que tengan su salida desde el Atlántico hacia el Pacífico ocupando los países con puertos en este mar para incrementar el comercio con esta área. Las oportunidades no solamente se expresan en la Cuenca del Pacífico, redimensionar y reconstruir los vínculos con la Unión Europea significará incrementar las potencialidades y relaciones políticas con un bloque de países centrales en los destinos del sistema internacional.

Esta nueva forma de vinculación obliga a superar los esquemas más tradicionales de un regionalismo autoreferente y de una forma de vinculación Norte-Sur característicos del período de guerra fría. Las oportunidades del regionalismo abierto han incrementado el comercio. El establecimiento de foros de diálogo potencian las oportunidades de concertación política y amplían las bases para establecer coaliciones poderosas en torno a valores y principios de la seguridad internacional y de los temas globales.

Explorar las potencialidades de la Diplomacia de Cumbres como nueva forma de expresión del multilateralismo resulta una cuestión esencial para los países latinoamericanos, en particular por la nutrida red de vinculaciones que van más allá del marco propiamente latinoamericano. La principal actividad de concertación política de los países latinoamericanos se expresa hoy día de manera múltiple y diversificada.

ANTECEDENTES SOBRE LA DIPLOMACIA DE CUMBRES

El sistema internacional estatal

El sistema internacional constituido sobre la base estatal y con una sobre determinación territorial, fue establecido a mediados del siglo XVI, con la paz de Westfalia en 1648, en donde el reconocimiento jurídico de la estatalidad se transformó en el elemento crucial del sistema. Este se fue ampliando en diversas y sucesivas etapas claramente diferenciadas. En el siglo XVIII se incorporaron los Estados del hemisferio occidental; a mediados de la década de los 60 se unieron los Estados provenientes de la descolonización en Africa. Con el fin de la guerra fría se produce una nueva ampliación del sistema de entidades estatales al incorporarse distintas entidades políticas surgidas de la antigua Unión Soviética.

Las organizaciones internacionales fueron creadas con el fin de buscar acuerdos y arreglos que posibilitaran la construcción de un cierto orden, que establecieran regulaciones capaces de atender a los problemas que afectan al sistema internacional. Este fue entendido como un tema eminentemente estatal. Sin embargo, ya desde la década de los setenta comienza a conformarse un pensamiento vinculado al desarrollo de la sociedad internacional. La tensión entre sociedad internacional y organización internacional comienza a aparecer y a diferenciarse de manera clara.

La institucionalidad que surgió del sistema estatal se caracterizó por la creación de organizaciones intergubernamentales de distinto tipo. Estos recibieron un reconocimiento en el ámbito jurídico internacional, *una personalidad jurídica*, en tanto sujeto derivado del ordenamiento estatal. En este marco se crearon múltiples organizaciones intergubernamentales en todos los campos con el fin de estructurar /"leyes y ordenamientos". El desarrollo de actividades destinadas al comercio internacional, el incremento en el movimiento de personas, los avances en el transporte, la aceleración en las comunicaciones internacionales, llevaron al desarrollo de importantes fuerzas de carácter transnacional. Estas impulsaron la creación de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Establecieron arreglos privados entre distintos componentes de las sociedades nacionales, crearon regulaciones y formas de cooperación fuera del ámbito de control estatal. Desarrollaron agendas de cooperación de carácter regional y global. Es así como las organizaciones no gubernamentales surgieron por miles, en

pocas décadas, y constituyen hoy día una nutrida trama de relaciones en la sociedad internacional.

El marco institucional global no logró dar cuenta del conjunto de desarrollos que expresaran la vitalidad de la sociedad internacional, de los vínculos transnacionales y del creciente fenómeno de la globalización. Las asimetrías de poder entre los Estados dejaban de tener efecto en muchos aspectos en las relaciones horizontales entre las distintas sociedades. Y aparecen nuevas relaciones de asimetría en los vínculos entre sociedades relativamente homogéneas. Las demandas al sistema de organismos intergubernamentales se incrementaron. El sistema se encuentra en crisis, tanto por su estructura, por el tipo de mandato, por el número de miembros, por la conformación administrativa, como por su pluralidad (o carencia de ella), al no poder responder a las demandas presentes, de las cuales es testigo el mundo por medio de la TV global. La diplomacia multilateral en su forma más tradicional, se encuentra tensionada entre las grandes demandas a las cuales debe responder y la carencia de instrumentos y de recursos para otorgar respuestas efectivas. Un importante giro se dio con el *Programa de Paz de la ONU*[13]. Sin embargo, se requieren cambios más sustantivos en la estructura básica del sistema.

En el contexto de posguerra fría la anterior situación se hace aún más evidente. los principales arreglos en el marco del multilateralismo tradicional se fundaron en el respeto a la soberanía exclusiva del Estado. Al finalizar el siglo XX la soberanía es puesta en cuestión por innumerables transacciones generadas por los más diversos agentes económicos, políticos, culturales y sociales. El sistema multilateral de base estatal reafirmaba su autonomía como una cuestión central sobre la base de la igualdad jurídica, sin embargo para muchos Estados no existe tal autonomía ni menos aún la igualdad jurídica. Son Estados que pese a su reconocimiento están marginados en el sistema internacional. La respuesta de estos Estados ha sido la reivindicación de carácter declaratorio en el contexto multilateral. Múltiples acuerdos recogen el consenso mayoritario en la diplomacia multilateral parlamentaria, pero carecen de viabilidad política, al no lograr involucrar en dichos acuerdos a las principales potencias económicas, políticas o militares y ejecutar las recomendaciones establecidas.

El multilateralismo efectivo se vió bloqueado por el conflicto ideológico durante la guerra fría. En estos años de pos guerra fría la

13 ONU, Un programa de paz: Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. A/47/277. Nueva York 17 de junio de 1992.

institucionalidad no ha logrado desarrollar nuevas formas de participación y acción que consoliden las opciones de cooperación multilateral.

LA DIPLOMACIA AD-HOC

Con el fin de superar el entrabamiento del multilateralismo parlamentario se buscaron nuevas formas de diálogo y coordinación de políticas. Se estableció crecientemente una diplomacia ad hoc. Fue así como nació la **Diplomacia de Cumbres**. Un diálogo político directo al más alto nivel interestatal.

En la década de los 80 comienza a surgir y a difundirse de manera amplia la diplomacia *ad-hoc*. Se establecen arreglos particulares para situaciones específicas. En el marco latinoamericano, frente al bloqueo que inhabilitó a los organismos internacionales de base intergubernamental para actuar en la crisis centroamericana, surgió el Grupo de Contadora. Su objetivo principal fue evitar el enfrentamiento entre las superpotencias en la región. El fin de la guerra fría ha reforzado la perspectiva de la *diplomacia ad-hoc*. Ella se expresa como la *diplomacia de conferencias* o la *Diplomacia de Cumbres*.

LAS CUMBRES DE LA ONU

En el marco de Naciones Unidas también se adoptó esta perspectiva. Se han desarrollado conferencias especiales de carácter multilateral a gran escala tendientes a buscar acuerdos y generar normas en temas globales. La conferencia sobre el Derecho del Mar marcó el rumbo de un proceso que se ha mantenido y desarrollado con fuerza hasta fechas recientes. En el marco del multilateralismo de Naciones Unidas, desde el fin de la guerra fría, se han desarrollado nueve Conferencias Cumbres sobre: infancia en Nueva York, 1990; medio ambiente y desarrollo en Río de Janeiro, 1992; derechos humanos en Viena, 1993; población y desarrollo (Hábitat I) en El Cairo, 1994; desarrollo social en Copenhagen, 1995; Conferencia Mundial sobre la mujer en Beijing, 1995; asentamientos humanos (Hábitat II) en Estambul, 1996; alimentación en Roma, 1996 y la Segunda Cumbre de la Tierra en Nueva York, en 1997.

Este tipo de *diplomacia de conferencias* es puesto en cuestión por las principales potencias y muchos Estados, porque aparece como un ejercicio

reivindicativo sin capacidad de propuesta, con baja viabilidad técnica y económica, y sin capacidad de seguimiento. Las organizaciones internacionales desarrolladas en el marco del sistema de Naciones Unidas no han tenido el mandato o la capacidad para darle seguimiento a este tipo de diplomacia. En otros casos, el establecer mecanismos de seguimiento ha significado la creación de nuevos organismos inter gubernamentales, que son percibidos como la generación de una mayor burocracia internacional. Ello que en el marco de restricciones financieras globales aún en los países de mayor desarrollo, aparece en contra de la tendencia que prima en el sistema global.

El multilateralismo institucionalizado es sujeto de fuertes críticas. La lentitud de los procedimientos, la inoperancia del sistema de representación y la "lógica parlamentaria" producirían una asimetría inversa, al tener poder de veto los pequeños y micro estados sobre naciones con mayores bases de poder. A lo anterior se suma la estimación de un alto costo de la gestión administrativa, lo que se vincularía a una baja calidad de gestión en términos comparativos. Así como se promueve la reforma y reducción del estado, también debería haber una reforma del los organismos intergubernamentales. Más allá del sentido político y de concentración de poder que están detrás de muchas de estas críticas, lo cierto es que el sistema quedó bloqueado y con su legitimidad cuestionada tanto desde los grandes poderes como desde muchas sociedades.

En el contexto de posguerra fría, de desaparición de la Unión Soviética y de emergencia de nuevas entidades políticas en su área de influencia, del resurgimiento del nacionalismo y de los conflictos étnicos, plantea nuevas demandas al sistema de Naciones Unidas[14].

La principal restricción referida al principio de no intervención comienza a ser cambiada. Naciones Unidas debe actuar al interior de los Estados y en su espacio soberano, en un ámbito territorial en el cual quien dice tener el gobierno, no posee su control territorial, ni capacidad de organización política o control monopólico de la fuerza. En definitiva, carece de la soberanía básica que le posibilita desarrollar su estatalidad. La gestión humanitaria con apoyo de la fuerza se expresa en este campo. El desarrollo de acciones para restablecer el orden democrático, como se realizó en Haití, es expresión de ello. Estas acciones legitimadas desde el Consejo de Seguridad son cuestionadas por entidades estatales que

14 The Nordic UN reform project 1996. *The United Nations in Development*. Oslo 1996.

reafirman la importancia de la soberanía irrestricta, aún en este momento de globalización[15].

En este proceso de acción de la institucionalidad internacional, las organizaciones no gubernamentales han jugado un papel creciente dado su vínculo más directo entre las sociedades. Es en este marco en donde se debe visualizar la *Diplomacia de Cumbres*, un tipo particular de diplomacia de carácter multilateral que relaciona de manera efectiva en un diálogo directo a las más altas autoridades políticas, pero sin un marco formal. La Diplomacia de Cumbres se vincula directamente a la *diplomacia presidencial*. De alguna manera la Diplomacia de Cumbres ha buscado ser una síntesis entre la representación estatal, y en este sentido, conformar un relacionamiento entre entes soberanos, con la representación popular que cada jefe de Estado y gobierno posee. La Diplomacia de Cumbres también representaría simultáneamente una forma de diálogo entre diversas sociedades en el ámbito internacional. Esta situación es más evidente en el contexto democrático. La democracia otorga a la Diplomacia de Cumbres un sentido de representación de la sociedad de una calidad distinta a que cuando se trata de una representación y un diálogo entre sistemas políticos sin una fuerte legitimidad.

Es así como en el ámbito latinoamericano, dónde desde mediados de los años 80 la mayoría de los países de la región comparten los valores democráticos, la Diplomacia de Cumbres ha sido el mecanismo adoptado con fuerza en los últimos años. Las Cumbres de presidentes, cancilleres y ministros de las diferentes áreas forman parte de la agenda cotidiana de los líderes políticos de la región. De hecho, existe una superposición que obliga a una planificación rigurosa de los eventos presidenciales dada la rápida sucesión de ellos.

Podemos constatar al menos siete diferentes instancias Cumbres que se describen sintéticamente en las páginas que siguen.

LAS CUMBRES DEL GRUPO DE RÍO

El Grupo de Río se constituyó en 1986 y estableció como su carácter fundante el diálogo entre gobiernos democráticos. Desde su creación a la fecha se han realizado reuniones presidenciales anuales. En una primera

15 Isabel Jaramillo, *Cuba y la seguridad internacional*. Colección Paz y Seguridad en las Américas (P&SA), FLACSO-Chile y Wilson Center. Santiago 1998.

etapa los temas centrales estuvieron vinculados a consolidar y apoyar el proceso de la paz en Centroamérica. Posteriormente el interés fundamental fue incrementar la colaboración regional. Especial importancia le ha atribuido el Grupo de Río a la reafirmación democrática como sistema político de la región. Se han presentado dificultades para concretar iniciativas que tengan un carácter formal y vinculante[16].

El Grupo de Río está conformado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. América Central se encuentra representada por el país de esa área que actúe como coordinador del proceso de integración, su secretaría pro tempore. Los países caribeños se hacen representar a través de quien presida el CARICOM.

El Grupo de Río ha establecido contactos y diálogos con países y bloques de Estados de otras regiones estableciendo una interlocución permanente.

LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS

En 1991 surgió la Iniciativa de las Cumbres Iberoamericanas, cuyo vínculo esencial está dado por el peso de los factores culturales, pero en donde crecientemente y de manera privilegiada se ubica al tema de la democracia en un lugar central.

Conformar una comunidad iberoamericana de naciones fue uno de los objetivos principales de la diplomacia española y su concreción se produjo por medio de la creación y formalización de un espacio de diálogo entre España y los países iberoamericanos. Se buscaba por medio de los vínculos culturales y las raíces históricas generar un diálogo renovado entre España y los países que conformaron sus colonias en América. A esta iniciativa se sumó Portugal.

Los cambios internacionales posibilitaron un espacio mayor para el desarrollo de esta iniciativa. Su puesta en marcha se vinculó con el 500 aniversario del "Encuentro de dos culturas".

La primera Cumbre fue realizada en Guadalajara, México, en 1991 y hasta la fecha se han desarrollado siete Cumbres presidenciales. La última que se efectuó en Isla Margarita, en Venezuela fue objeto de una serie de

16 Raúl Barrios (Ed.), *El Grupo de Río: un diálogo vigente*. Unidad de Análisis de Política Exterior. Bolivia 1996.

críticas[17]. Primero, porque se debieron efectuar cambios a la temática central, la información veraz- que fue ampliamente criticada por las restricciones que supondría a la libertad de expresión-, segundo, la rapidez en firmar la declaración final- un día antes de lo programado- y el retiro antes de finalizar la Cumbre de varios de los mandatarios presentes; generaron una serie de críticas sobre la validez de estos encuentros y la real importancia que tienen éstos en la formación de un espacio de diálogo para abordar nuevas y variadas temáticas.

CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

En el ámbito hemisférico con un fuerte peso en el desarrollo económico, se ubica la Cumbre de las Américas. Si bien su objetivo desborda lo comercial, posee un fuerte acento en la complementariedad de los intercambios. También ubica esta complementariedad económico, tecnológica, científica en el ámbito político sobre la base del relacionamiento entre gobiernos democráticos.

En diciembre de 1994, por primera vez después de la Cumbre de 1967 realizada en Uruguay, se reunieron los 34 jefes de Estado de los países latinoamericanos y el Caribe en Miami[18]. A partir de una iniciativa estadounidense, se realizó la Primera Cumbre de las Américas, cuya principal motivación era pensar en un futuro de mayor cooperación e integración en la región, en el nuevo contexto pos guerra fría. La principal oferta de dicho encuentro fue la conformación de un mercado común "desde Alaska a la Patagonia", como proclamaran los líderes estadounidenses.

No obstante esta reunión no sólo abordó temas comerciales. Fue el primer encuentro de esta naturaleza que se realizaba en la era de la pos guerra fría y la defensa de la democracia constituía uno de los objetivos principales de la reunión. A ella asistió el recientemente reinstalado presidente Aristide, y fue excluido el gobernante cubano, Fidel Castro.

Como resultado de esta Cumbre surgió un plan de acción, con propuestas en cuatro áreas: la preservación y el fortalecimiento de la

17 Lilia Bermúdez y Guadalupe González (Eds.), *La primera cumbre iberoamericana*. CIDE, México 1993. Celestino del Arenal, *Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1995.

18 Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas*. Institute for International Economics, 1997.

Comunidad de Democracias de las Américas, la promoción de la prosperidad mediante la integración económica y el libre comercio, la erradicación de la pobreza y la discriminación de nuestro Hemisferio, la garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras. El gran proyecto que se planteó en esta reunión fue la creación de un Area de libre Comercio de las Américas para el 2.005, sin embargo también se plantearon objetivos bastante precisos en las áreas de pobreza, seguridad y medio ambiente, que dieron origen a reuniones posteriores.

Entre los acuerdos de la reunión, se decidió asignar a la OEA un rol fundamental, porque en opinión de los mandatarios esta organización es esencial para el fortalecimiento de la democracia, el fomento de la confianza mutua y el libre comercio en las Américas.

Asimismo se instó a participar en el apoyo de las decisiones al BID, la CEPAL y la OPS , así como al Banco Mundial y a todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas activos en el Hemisferio.

En el seguimiento de la agenda que surgió de la Cumbre de Miami se han realizado nuevos encuentros especializados a nivel ministerial. En este campo destacan las reuniones sobre comercio (Denver, 1995, Belo Horizonte 1997 y Costa Rica, 1997 y 1998) y de defensa (Williamsburg, 1995 y Bariloche, 1996). Aunque los resultados preliminares de ellas han sido parciales, entre otras razones, por la no participación de algunos países en las mismas ante las dificultades que presentaban la convocatoria y las propuestas estadounidenses. Por ejemplo, a la reunión de Williamsburg no concurrió el representante mexicano, pues este país no quiere participar en una reedición del TIAR[19].

Por ello, a pesar de las buenas intenciones plasmadas en el plan de acción y el apoyo de los organismos internacionales, los avances generados por los acuerdos de Miami no han sido significativos y en la práctica, el que la Segunda Cumbre de las Américas cumpliera con los objetivos planteados, no dependía sólo de los buenos oficios del gobierno chileno y de la voluntad política de los Estados. Los diversos contextos domésticos han condicionado los cursos de acción posibles. Se plantearon una serie de temas económicos pendientes entre los distintos países, que dificultaban

19 Francisco Rojas Aravena, "Williamsburg: ¿un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?" en Luis Alberto Padilla y Guillermo Pacheco (Comp.), *Construcción de la Paz, Cultura de la Paz y Democracia.* Iripaz/Claip. Guatemala 1995.

la concreción en el timing propuesto del "gran objetivo" de la Cumbre de Miami: el gran Area de Libre Comercio para el 2005.

En el fondo, lo que está planteado a través de esta iniciativa es el contenido de la agenda interamericana. La realidad surgida pos guerra fría demuestra a la fecha que América Latina sigue siendo una zona de baja prioridad para la diplomacia estadounidense, y al mismo tiempo, carece hasta la fecha de un diseño coherente para enfrentar su relación con la región.

Desde el ámbito latinoamericano cada vez son más ostensibles las limitaciones de la institucionalidad existente: el TIAR quedó sepultado en las Malvinas y la OEA transita por uno de los momentos más bajos de su gestión. Esta realidad obligó a mediados de los 80 al diseño de nuevas formas de concertación política entre los países de la región, cuyo resultado más destacado es el Grupo de Río.

La tardanza en la realización de la Segunda Cumbre, y sobretodo la dificultad para implementar los acuerdos de la primera, dan cuenta de las dificultades de Estados Unidos para mantener sus promesas hacia América Latina, más allá de la voluntad de sus gobernantes. En estos años se reitera algo ya conocido: la influencia determinante de la agenda doméstica estadounidense en su política exterior, de lo cual no se excluye su relación con América Latina.

No obstante, la agenda de Miami tiene un mérito notable, pues excluyó los temas de seguridad como elemento clave de la relación hemisférica. A fines del siglo XX los temas que emergen son aquellos que no sólo preocupan a Estados Unidos, sino también a los países latinoamericanos: desarrollo, democracia, cooperación. Antes, todos ellos quedaban subordinados a los intereses de seguridad de Estados Unidos en la región (la crisis centroamericana, la existencia de gobiernos calificados "hostiles" a la seguridad estadounidense, guerrillas, entre otros). De todos ellos, hoy sólo permanece la relación Cuba- Estados Unidos como un punto donde la apreciación estadounidense está en gran parte definida a partir de la óptica de la seguridad.

La preminencia de estos nuevos temas fue evidente en la reunión de Santiago, que estuvo centrada en cinco temas: educación, libre comercio e integración, fortalecimiento de la democracia en su perspectiva de la gobernabilidad, superación de la pobreza y las reformas económicas de segunda generación en América Latina. En esta reunión, además, se

evidenció un cambio significativo en las relaciones inter-americanas[20]. Se constató la emergencia de un nuevo orden hemisférico. Este se caracteriza por:

- El afianzamiento de una agenda diferente a la tradicional, cuyos pilares fundamentales son el libre comercio, la democracia, la cooperación en seguridad y el desarrollo alternativo.
- América Latina ha demostrado una mayor y más eficiente capacidad de gobernabilidad.
- Se ha producido un consenso en torno a la necesidad de la gobernabilidad democrática.
- En el hemisferio se evidencia un nuevo subregionalismo que le ha dado a los países de América Latina mayor peso en las relaciones con Estados Unidos.
- En este nuevo orden hemisférico se destaca particularmente el surgimiento de Canadá como actor importante.
- En este nuevo cuadro las soluciones unilaterales son cada vez más difíciles e inefectivas. Se evidencia que Estados Unidos carece de los instrumentos adecuados para imponer su política como en el pasado.

Entre estas dos Cumbres se desarrollaron una serie de encuentros de seguimiento de los temas especificados en el plan de acción de la Cumbre de Miami, entre los cuales se destaca la Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible que se llevó a cabo en Bolivia el 7 y 8 de diciembre de 1996. La realización de este encuentro fue planteada dentro de los Mandatos de la Cumbre de Miami. En el Plan de Acción se estableció que esta Cumbre tendría que hacer un tratamiento específico de tres temas: la biodiversidad, el uso sostenible de la energía y la prevención de la contaminación y dar seguimiento a las iniciativas que se aprobaron sobre participación ciudadana en la Cumbre de Miami. El carácter fundamentalmente ambientalista de la agenda propuesta para la Cumbre de Santa Cruz, generó una serie de controversias en la etapa de preparación de la misma. Los acuerdos alcanzados demuestran que en la Cumbre se asumió una concepción más amplia e integrada del concepto de Desarrollo Sostenible, que considera también temáticas como la salud y la educación.

20 FLACSO-Chile y LACC/Florida International University, *Superando el disenso y construyendo el consenso: el significado de la II Cumbre.*

LAS CUMBRES DE APEC

El foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC), es un esquema multilateral representativo de la respuesta regionalista que generó el nuevo escenario internacional después del término de la Guerra-Fría. Refleja la creciente gravitación que adquiere la economía en las relaciones internacionales, como los desafíos que enfrenta la región para consolidarse como uno de los centros mundiales, superando la heterogeneidad política, cultural y religiosa que la caracteriza.

APEC, en consecuencia, tiene dos orígenes principales: la compleja interdependencia que impera en el Pacífico asiático y los obstáculos con que se ha enfrentado la liberalización de la economía mundial.

Primero, en su dimensión regional, APEC responde a la necesidad de establecer un espacio institucional de consultas y negociaciones periódicas que permita regular las tensiones que produce la integración productiva y financiera que se ha gestado en el Este asiático y también entre las economías orientales y Estados Unidos.

El APEC fue inicialmente una respuesta que intentó superar las tensiones regionales cultivando un alto nivel de interlocución y negociación entre las economías asiáticas y Estados Unidos que permitiera incrementar las vinculaciones económicas transpacíficas.

La segunda piedra angular de APEC fue el proceso de globalización e internacionalización de la economía mundial y el rol cada vez más importante del eje del Pacífico en relación al del Atlántico. Específicamente, APEC nace como una respuesta por parte de asiáticos y estadounidenses para superar los obstáculos que impedían una exitosa conclusión de la Ronda Uruguay del GATT. En su primera fase, APEC sirvió para que Estados Unidos y los gobernantes asiáticos acercaran posiciones en torno a los temas más conflictivos de la Ronda Uruguay del GATT, como las reglas de origen y los subsidios agrícolas. Así mismo, APEC fue el reflejo de la desconfianza de los asiáticos hacia el nuevo regionalismo estadounidense y su opción por establecer un foro multilateral que fiscalizara el carácter abierto de NAFTA.

La evolución institucional del foro, el grado de legitimidad y apoyo político, y la sostenida profundización de las iniciativas que adopta luego de su creación en 1989, están estrechamente ligadas a los vaivenes de las negociaciones multilaterales para liberalizar la economía mundial y la conformación de NAFTA.

Antecedentes de las Cumbres del APEC

APEC originalmente fue el producto de una iniciativa conjunta australiana, apoyada por el MITI japonés, que respondía a los temores que suscitaron en el Este asiático el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Uruguay, la adopción de una estrategia regionalista y el endurecimiento de las presiones bilaterales por parte de Estados Unidos.

Surge en 1989, en Camberra, como un foro informal de consultas sobre temas relativos a las negociaciones del GATT, conformado por Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur, Tailandia, Malasia, Indonesia, Singapur, Filipinas, Brunei, Australia y Nueva Zelandia. Inicialmente estructura sus trabajos a partir de los equipos técnicos de las cancillerías y los ministerios económicos, reuniendo periódicamente a funcionarios de alto nivel para discutir las actividades realizadas por grupos de trabajo 'ad hoc'.

El primer gran impulso al proceso de APEC se dio en 1991, con ocasión de la reunión de altos oficiales ministeriales en Seúl. Como telón de fondo, el estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT levantaba el espectro de un quiebre del sistema económico global y el surgimiento de bloques económicos rivales. En esa oportunidad, producto de la diplomacia coreana, se logró una fórmula que permitió la incorporación de las 'tres chinas': China, Hong Kong y Taiwán. De esta manera, quedaron representadas todas las economías que forman parte del espacio económico del Pacífico asiático.

En el encuentro ministerial de Bangkok (1992), se formó un Grupo de Personas Eminentes (EPG, por sus siglas en inglés) encargado de elaborar 'una visión para el comercio en la región de Asia-Pacífico para el año 2000'. Se extendió también la membresía a Papúa Nueva Guinea y México, y se acordó crear un secretariado en Singapur, con un presupuesto anual de 2 millones de dólares. El encuentro ministerial de Vancouver, al año siguiente, se centró en controversias como las reglas de origen y los subsidios agrícolas.

El segundo gran impulso al proceso de APEC se dio en 1993, con ocasión de la reunión en Seattle, organizada por la nueva administración del presidente Bill Clinton. Washington quiso retomar la iniciativa en el Pacífico y distender las relaciones, abogando por la creación de una Comunidad del Pacífico y la adopción del regionalismo abierto como concepto rector de APEC. Para otorgarle respaldo político al multilateralismo regional, la diplomacia de Washington consiguió reunir a todos los mandatarios en una reunión informal de líderes, exceptuando al Primer Ministro Malasio (quien se automarginó), al presidente de Taiwán, Lee

Teng Hui, y al gobernador de Hong Kong. La iniciativa estadounidense contribuyó a transformar APEC de un foro de discusiones a un esquema de cooperación con autoridad política y agenda, centrado en la tarea de liberalizar y facilitar el comercio.

El tercer gran impulso se da al año siguiente en la Cumbre de Bogor. Todos los líderes, exceptuando a Hong Kong y Taiwán, se reunieron para acordar un plan de liberalización comercial en gran parte basado en el informe entregado por el Grupo de Personas Eminentes. La declaración de Bogor marcó un giro sustantivo de APEC hacia el libre comercio en la región. Así mismo, Chile se integró al foro y se acordó congelar las candidaturas por dos años. La agenda de APEC también se amplió hacia temas como el desarrollo de recursos humanos, la transferencia tecnológica y los programas de infraestructura.

El verdadero éxito de Bogor radicó, sin embargo, en alcanzar un consenso en favor del libre comercio en Asia-Pacífico como objetivo de largo plazo. Se acordó establecer la meta del año 2010 para las economías desarrolladas y el 2020 para las restantes. Se convino, además, en que APEC debía promover el regionalismo abierto , consistente con la OMC y no discriminatorio. El APEC apuntó en Bogor hacia la conformación de un Area para el Libre Comercio.

Las Cumbres de Osaka y de Manila (1995 y 1996) centraron los esfuerzos en las controversias que generó la interpretación de las metas de Bogor. Primero, el debate giró en torno a cómo definir el sendero a seguir por los dos grupos de países para llegar a las metas del 2010 y 2020, así como la composición de estos grupos. El segundo punto de disenso fue el status que se le debía otorgar a la extensión de la liberalización obtenida en el marco de APEC a las economías no miembros. Estados Unidos postulaban la aplicación condicional del principio de Nación Más Favorecida (NMF), sujeta a concesiones recíprocas por parte de la Unión Europea, en tanto que los países asiáticos, en especial China, apoyaban el principio de la aplicación incondicional del principio de NMF. APEC trató de conciliar ambas posturas a través de la acción unilateral concertada. Por último, habían diferencias al momento de evaluar el peso relativo de la liberalización comercial y de la cooperación económica en las actividades de APEC.

América Latina y APEC

A la luz de los antecedentes expuestos, es comprensible que la presencia de América Latina en APEC sea minoritaria. México forma parte

del foro en virtud de su asociación económica con Estados Unidos y las proyecciones estratégicas que este país ofrece hacia ese mercado. Chile es miembro de APEC como resultado de su estrecho vinculamiento comercial y financiero al Pacífico asiático y del alto nivel de su participación en los principales foros regionales (en particular el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, PECC, y el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, PBEC). Con la excepción de Panamá, Brasil, y en menor medida Perú y Argentina, los demás países latinoamericanos tienen una relación comercial poco significativa. Sólo algunos países de Centro América y del Caribe, han atraído un monto importante de capitales asiáticos para instalar plantas ensambladoras o fases productivas intensivas con el fin de acceder al mercado estadounidense, pero su atractivo se ha visto seriamente afectado por NAFTA.

En el futuro, es muy factible que otros países latinoamericanos accedan a APEC, en particular Perú en razón del crecimiento de su comercio con el Este asiático, de la presencia de importantes colonias de origen étnico japonés, chino y coreano, y de su potencial rol como 'Puerta de Entrada' hacia América del Sur. Colombia también ha promovido su candidatura, pero sus vínculos económicos con la región son menos sólidos.

En este contexto, cobra importancia la posibilidad de generar un espacio de coordinación y diálogo con los esquemas latinoamericanos de cooperación. Dadas las características de APEC, se deben diseñar formas innovadoras para establecer un diálogo con América Latina. La lógica del funcionamiento del APEC está centrada en: primero, el APEC opera esencialmente con una racionalidad económica y en este plano los vínculos de las economías asiáticas con América Latina son débiles. En segundo lugar, a futuro es posible que APEC pueda ampliar su agenda e incluir temas de seguridad regional, en cuyo caso no tiene mucho sentido la interlocución con América Latina. En este marco, es más probable que los asiáticos se interesen por establecer algún mecanismo de consulta y coordinación con MERCOSUR. Es por ello que el diseño de principios en torno a los cuales articular coaliciones en el área transpacífica adquiere una importancia principal.

El APEC ha mostrado una falta de iniciativa sustancial frente a los desequilibrios económicos y financieros que dieron por resultado la "crisis asiática".

LAS CUMBRES SUBREGIONALES

En el ámbito subregional las iniciativas de integración también conforman instancias del más alto nivel de representación para acordar y evaluar los procesos en curso.

a) Las Cumbres Centroamericanas

En el área centroamericana se han establecido acuerdos claves en las Cumbres presidenciales que se celebran cada seis meses.

El proceso de diálogo centroamericano tuvo su origen en el diálogo para la paz cuyo hito esencial fue la Cumbre Presidencial de Esquipulas II, celebrada en Guatemala en 1987.

En el proceso centroamericano se denotan dos etapas claramente diferenciadas. Por un lado el período que va entre la reunión de Esquipulas y la Cumbre Presidencial de Antigua en Guatemala en 1990. En esta etapa la focalización fue la paz en Centroamérica. Por otro lado los temas económicos adquirieron a partir de la Cumbre de Antigua una relevancia principal.

b) Las Cumbres del MERCOSUR

El proceso de integración en Sudamérica dio un salto cualitativo con la constitución del MERCOSUR. Los orígenes de la formación de este bloque, están en la superación de las permanentes rivalidades entre los grandes países del Atlántico, Argentina y Brasil. Al dar por finalizada la competencia atómica entre sus naciones, los presidentes Sarney y Alfonsín, establecieron una serie de mecanismos de acercamiento. Hay una serie de hitos que denotan esta mayor vinculación. Primero, la Declaración de Iguazú, suscrita el 30 de noviembre de 1985, en la que se acordaba crear una comisión mixta de alto nivel de integración y cooperación e integración económica bilateral, presidida por los ministros de Relaciones Exteriores e integrada por los representantes de los diversos sectores de la sociedad.

Con posterioridad al suscripción de esta declaración, se establecieron una serie de protocolos y actas, hasta llegar el 29 de noviembre de 1988 al Tratado de integración, cooperación y desarrollo, en el que por primera vez, se planteó la creación de un espacio económico común y la eliminación paulatina de medidas arancelarias y paraarancelarias. La puesta en práctica de este acuerdo, se vio limitada por el deterioro de la situación económica en Brasil y Argentina y, sólo dos años después, se dio el paso sustancial hacia la conformación de un espacio económico ampliado. El 6

de julio de 1990 los presidentes Fernando Collor y Carlos Menem suscribieron el Acta de Buenos Aires, que en su parte resolutiva estableció un mercado común para Argentina y Brasil, que debía estar plenamente conformado al 31 de diciembre de 1994. A partir de este acuerdo bilateral, se invitó a Paraguay y Uruguay a incorporarse a este esfuerzo de liberalización económica. El 26 de marzo de 1991, los Jefes de Estado de los cuatro países firmaron el Tratado de Asunción, en el que se estableció la constitución del MERCOSUR[21].

Los logros alcanzados por este bloque desde su conformación, son inéditos en América Latina. En el plano político, se ha generado un apoyo de alto nivel y el MERCOSUR, como entidad supranacional, comienza a tener una gravitación mayor y es reconocido como interlocutor en el diálogo y en las definiciones de cooperación con otros bloques.

En el plano económico, la liberalización alcanzada ha sido bastante amplia, conformándose en 1995 una Unión Aduanera.

A este proceso se asociaron Chile y Bolivia en 1996[22]. Ambos países hoy participan en forma plena en las instancias políticas de más alto nivel. En la reciente Cumbre de Presidentes, realizada el 15 y 16 de diciembre de 1997 en Montevideo, Uruguay, se acordó ampliar la participación chilena a todas las instancias institucionales de este pacto. Estas comprenden al Grupo Mercado Común(GMC), cuando las partes lo estimen necesario, las reuniones ministeriales y técnicas y sus distintos foros negociadores (Subgrupos de Trabajo, Grupos Ad-Hoc y Reuniones Especializadas).

En el marco del MERCOSUR, pese a la baja institucionalidad que posee este bloque, se realizan Cumbres presidenciales anuales.

El diálogo europeo-centroamericano: el proceso de San José

En el contexto de la crisis centroamericana y de los esfuerzos que realizaban los países centroamericanos y del Grupo de Contadora surgió la necesidad de conformar coaliciones más amplias para alcanzar la paz y la estabilidad. Los países europeos por su parte estaban interesados en detener el conflicto centroamericano que distraía los esfuerzos de Estados Unidos e incrementaba las tensiones de la guerra fría en el marco bipolar.

---

21 Jorge Taiana, *El nacimiento del MERCOSUR*. FLACSO-Guatemala 1995.

22 Gabriel Gaspar, Paz Milet y Francisco Rojas (Eds.) *Chile-MERCOSUR una alianza estratégica*. FLACSO-Chile 1997.

Fue en este contexto que en septiembre de 1984 se estableció el llamado proceso de San José por medio del cual se estableció un foro de alto nivel político entre Europa, Centroamérica y los países del Grupo de Contadora.

Al igual que el proceso de paz centroamericano este diálogo ha pasado por al menos dos etapas claramente diferenciadas. En la década de los ochenta de San José I a San José V, la focalización fue la paz en Centroamérica. En la década del noventa, de San José V a San José XI, la focalización ha sido el incremento de la cooperación económica. A partir de 1996 el diálogo se ha centrado en la búsqueda de formas renovadas de cooperación entre ambas regiones[23].

El desarrollo de las perspectivas europeo-centroamericanas posteriormente fue ampliado a un diálogo europeo-Grupo Andino. De igual forma, existe un diálogo entre Europa y el MERCOSUR. En la actualidad se ha establecido una interlocución más amplia entre Europa y el Grupo de Río.

LA DIPLOMACIA DE CUMBRES: ASPECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS

Es así como la diplomacia presidencial expresa a en continuos contactos al más alto nivel y formalizadas en la Diplomacia de Cumbres, se transforman, al finalizar el siglo XX, en uno de los elementos principales de la política exterior y los intercambios diplomáticos en América Latina de tipo bilateral, subregional y multilateral. La Diplomacia de Cumbres posee expresiones globales en el Asia Pacífico con el APEC, en Europa con encuentros en las más diversas áreas e incluso con iniciativas de carácter más global.

Esta nueva forma diplomática ha significado el desarrollo de *minicancillerías* en las presidencias de las repúblicas. Estas muestran un alto grado de eficiencia, una facilidad de contactos y de contratación de especialistas con un alto grado de conocimiento temático. De allí surge una imagen de modernidad, que muchas veces contrasta con las dificultades de los Ministerios de Relaciones Exteriores, los cuales por estructura, rutinas burocráticas y tradiciones muestran una baja capacidad de adaptación y carencia de flexibilidad.

Las Cumbres cumplen un importante papel. Poseen alta efectividad en la focalización temática, desarrollan capacidades para abordar los nuevos

23 IRELA, *10 años del proceso de San José*. España 1995.

temas y generar conocimientos y recomendaciones. Los jefes de Estado y de Gobierno toman decisiones y hacen prevalecer su voluntad política ante las dificultades o problemas que señalan los equipos técnicos. Sin embargo, la regla del consenso hace que la asimetría de poder se exprese con gran fuerza. Para quien recibe la presión no posee los recursos de la diplomacia parlamentaria para evitarla. Más aún, muchos Estados pueden no ser partícipes de la Cumbre; pueden no ser invitados a participar. Ser marginados directamente y ello puede no tener consecuencias directas sobre la legitimidad.

Dado el carácter de este tipo de eventos, el alto nivel político de los participantes genera expectativas muy altas, casi mágicas, en la resolución de los problemas de la agenda. Dado el nivel de los actores, la agenda comprende todos los temas. Por lo cual la frustración de las expectativas siempre está presente en cada situación. Por otro lado, el análisis de temas coyunturales hace perder relevancia al mecanismo. La rutinización de las Cumbres frustra expectativas de solución política. La cantidad de reuniones en la agenda presidencial están llevando a una saturación que hace incompatible la agenda de trabajo y decisión presidencial con las demandas de la rutinización de la Diplomacia de Cumbres.

Las reuniones presidenciales cambian la óptica sobre los problemas, se privilegian las opciones de corto plazo y poseen un fuerte enlace con la política doméstica, en sus aspectos mas coyunturales. En algunas ocasiones se puede decir que la Cumbre no paso de ser una *foto opportunity*. Esto es contradictorio con las tendencias del sistema internacional en donde los principales fenómenos poseen efectos de largo plazo y poseen períodos de decantación lentos, aunque se deriven de "hechos fundantes", casi instantáneos, como nos lo evidenciaron las grandes cadenas de la televisión con la caída del muro de Berlín. Descuidar el rol mas permanente de las Cancillerías es descuidar el largo plazo, la representación del interés nacional de carácter estatal/societal. Abandonar el multilateralismo formal de base parlamentaria universal lleva a una pérdida de legitimidad y a una erosión de la legalidad. También reduce las posibilidades de establecer normas y regulaciones efectivamente universales en un contexto en el que la asociación es la clave del éxito frente a la nueva agenda internacional.

Más allá de los obstáculos, sin embargo, no hay que perder de vista que la globalización y sus efectos obliga a consultar, refuerza la necesidad de coordinación, prioriza las alternativas de cooperación.

En el contexto actual no es factible establecer una opción entre la Diplomacia de Cumbres y la diplomacia multilateral tradicional. No es factible en un mundo caracterizado por las comunicaciones pensar que se

puede limitar la capacidad presidencial de interlocución y concertación. Tampoco es factible pensar que estos desarrollos podrán tener continuidad, y sin una memoria histórica que refuerce la eficiencia; si no se vinculan de manera efectiva al nivel técnico, radicado en diferentes partes del Estado y la sociedad, y cuya coordinación recae en los Ministerios de Relaciones Exteriores. Sin seguimiento, la Diplomacia de Cumbres está condenada a repetir ideas y recomendaciones en ciclos temporales vinculados a los mandatos de quien posee el liderazgo en cada oportunidad. Cabe destacar sin embargo, que las Cumbres al elevar el nivel de los interlocutores rompen los laberintos burocráticos y posee la capacidad para elaborar propuestas, reforzar perspectivas y diseñar opciones que las opiniones técnicas no pueden concretar.

Se han señalado como deficiencias de las Cumbres en algunos casos el énfasis de una agenda definida por los pesos domésticos. Este hecho hace que adquiera mayor relevancia los eventos coyunturales y la ausencia de una planificación de más largo plazo a partir de objetivos comúnmente definidos. Pero sin duda la mayor carencia radica en la ausencia de estructuras institucionales. Este hecho dificulta la identificación del proceso, la personificación en instancias formales y el otorgar continuidad en el tiempo. A su vez la institucionalización por su propio carácter, contribuye a la clarificación de los objetivos de largo plazo y establece los organismos encargados del cumplimiento. De igual forma, dada las carencias señaladas, se requiere un trabajo de preparación previo aún de mayor envergadura.

El sistema internacional requiere de instituciones y formas de gestión institucional capaces de resolver los grandes problemas de la humanidad. La globalización se expresa de manera fragmentada. La globalización no conlleva hoy día la necesidad de un "gobierno mundial". Pero sí se requieren normas y regulaciones en diversas áreas. Máxime cuando la globalización atomiza los actores en el espacio nacional y no necesariamente los organiza en el ámbito global. De allí que sea necesario *desarrollar cooperación política y diplomática.* Estas son dos actividades fundamentales para la creación de regulaciones, normas, regímenes y estabilidad, capaces de resolver los conflictos presentes en el mundo. El desarrollo de la cooperación política y diplomática puede adoptar distintas formas y complementarse de manera efectiva bajo distintos marcos institucionales.

La cooperación política significa desarrollar caminos para construir un pensamiento común. La cooperación política posibilita la concertación, es decir, actuar conjuntamente. La cooperación política posee un alto valor ético, moral, y de voluntad política más que un peso jurídico. La cooperación política no constituye una organización propiamente tal; tampoco

emprende por sí misma tareas específicas. La Diplomacia de Cumbres corresponde al ámbito de la cooperación política. La Diplomacia de Cumbres requiere perfilar de mejor manera su ámbito específico de acción y evitar la tentación de desbordar dicho campo.

La diplomacia tiene como función fundamental establecer la coordinación de políticas, negociar y formalizar acuerdos internacionales, concertar acciones para resolver las disputas y conflictos; diseñar políticas y recomendaciones para establecer regímenes internacionales. La diplomacia efectiviza en el ámbito correspondiente la responsabilidad compartida en la construcción de un sistema internacional seguro y pacífico. La diplomacia efectiviza la voluntad política de las máximas autoridades. Establece caminos y formas concretas para aplicar el pensamiento común desarrollado en la Diplomacia de Cumbres. La diplomacia es la responsable del fortalecimiento institucional y del seguimiento diario con una perspectiva de largo plazo.

Los países latinoamericanos deben responder de manera adecuada a los requerimientos del sistema internacional. Tenemos la oportunidad de incidir en los diseños del nuevo orden internacional en la medida en que seamos capaces de articular de una manera adecuada cooperación política y diplomacia. La capacidad para pensar en lo global y lo local en forma simultánea es un prerrequisito que nos impone el sistema. La debilidad estatal, sin que exista un sector no gubernamental o un sector privado capaz de articular intereses, obliga a un esfuerzo renovado de concertación doméstica.

EL RESURGIMIENTO DEL REGIONALISMO

El sistema internacional de inicios del siglo XXI estará caracterizado por un fuerte peso del regionalismo. Las soluciones regionales, la concertación política y los arreglos de complementación e integración en las diferentes regiones, constituirán la base esencial de los arreglos globales. El incremento de los intercambios a nivel regional obligará al desarrollo de una diplomacia ad-hoc capaz de responder al conjunto de las demandas en las más diversas áreas y temas. El liderazgo democrático deberá establecer las prioridades de la nueva agenda internacional en el ámbito regional. Construir estabilidad en cada una de las subregiones es la base para la estabilidad global y el crecimiento y desarrollo nacional.

La capacidad de interlocución que logren los grupos regionales será esencial en el diseño de las regulaciones globales. El peso de los acuerdos

y la capacidad de actuar concertadamente, sobre la base de políticas comunes definirá la importancia de las diversas regiones en el sistema internacional. La carencia de acuerdos en este nivel llevará inevitablemente a la marginación, dada la incapacidad de los Estados en particular para incidir en un marco global unipolar en lo militar estratégico y multipolar y competitivo en todas las otras áreas.

Es en este marco en donde la responsabilidad de refundar el multilateralismo parlamentario de base universal recae en la orientación que debe surgir desde la cooperación política hacia la diplomacia para efectuar este cambio. Las agencias internacionales dependientes del sistema de Naciones Unidas también deberán adecuarse a la nueva situación. Establecer nuevas metas acordes con los recursos y las capacidades existentes y las posibilidades efectivas de alcanzar los resultados esperados. Refocalizar en áreas cruciales aunque ello signifique, temporalmente descuidar otras áreas. Sin multilateralismo, sin cooperación internacional, sin ayuda técnica no hay espacio para los países con menor poder y de menor tamaño relativo. La modernización de las instituciones para cumplir con las demandas nacionales y regionales obliga a un esfuerzo subregional y regional en un marco de globalización creciente. Reconstruir el multilateralismo es un imperativo de la gobernabilidad global. América Latina está buscando contribuir de manera efectiva a ese proceso por medio de acuerdos subregionales y regionales.

Cuadro N° 1
Diplomacia de Cumbres en Latinoamérica

Cumbre	Año Inicio	N° de encuentros	Area de Cobertura
Cumbres de las Naciones Unidas	1990	8	Los 185 Estados Miembros del Sistema de Naciones Unidas
Grupo de Río	1986	11	Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela. Además de representaciones rotativas de un país de Centroamérica y otro del Caribe
Cumbres Iberoamericanas	1991	7	América Latina, España y Portugal
Cumbre de las Américas	1994	3	Canadá, Estados Unidos, América Latina y El Caribe excepto Cuba
Cumbres de APEC	1993	5	Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Chile, Colombia, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, República Popular China, Singapur, Tailandia, Taiwán
Cumbres centroamericanas	1987	16	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice (también se incorporó República Dominicana)
Cumbres del MERCOSUR	1991	14	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay. Como países asociados: Bolivia y Chile
Proceso de San José	1984	11	América Latina y Unión Europea
Encuentros entre el Grupo de Río y la Unión Europea	1990	2	Grupo de Río y Unión Europea

Fuente: Elaboración propia

EL APORTE DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA COMUNIDAD HEMISFÉRICA

ANTONIO ARANÍBAR QUIROGA[1]

LAS AMÉRICAS EN EL UMBRAL DEL NUEVO MILENIO

Después del término de la guerra fría el mundo está empezando a construir una nueva fase de su historia. La agenda interna de cada uno de los países y la internacional reconocen hoy los problemas de los pueblos, en su dramática desnudez. Los esfuerzos por encarar sus soluciones tienen el doble sello de la particularidad que rodea a cada caso y el de la globalización que pauta las nuevas fronteras del desarrollo.

La consolidación de las democracias, la generalización de los ajustes estructurales y los esfuerzos por crear mercados integrados, competitivos y abiertos, han reabierto el cauce del debate sobre la equidad y la cohesión social en nuestra región que, sin ser la de mayores índices de pobreza, es la que registra las mayores desigualdades, constituyendo la ampliación de la brecha la tendencia sostenida de los últimos años. Por ello, las Américas, en su diversidad, constituyen un importante factor de la gobernabilidad global.

Los viejos y nuevos proyectos integracionistas están marcando un acelerado avance, buscando maximizar las posibilidades de cada subregión

---

1 Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia y Consultor del Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Latinoamericana (CEEILA).

en el diseño de sus respectivas inserciones en el nuevo contexto internacional. Desde el Tratado de Libre Comercio de Norte América hasta el MERCOSUR, pasando por la nueva Comunidad Andina de Naciones, la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), etc. se puede corroborar la validez de esta apreciación.

Temas tales como los límites de la soberanía de los Estados o los enfoques de seguridad nacional vigentes hasta hace pocos años, han abierto campo a otras preocupaciones y, lo que es más importante, a una notable ampliación y diversificación de la agenda de las relaciones interamericanas, trocando los viejos parámetros del debate Norte-Sur, las modalidades y los actores que las protagonizaban, por otros nuevos, distintos y, ciertamente, más complejos.

En este escenario, en el que la velocidad de los procesos requiere de mecanismos más expeditos que avalen sus desarrollos, los encuentros presidenciales y de representantes de alto nivel de los Estados se han hecho más frecuentes, como lo evidencia la profusa agenda de Cumbres realizadas en los últimos años.

En las Américas, el encuentro celebrado en Miami en diciembre de 1994 marcó un importantísimo hito de esta nueva construcción, estableciendo el marco y los alcances de una agenda verdaderamente innovadora y comprometiendo la voluntad política de los mandatarios del Hemisferio para su consecución. En tal oportunidad, se adoptó el compromiso de celebrar un nuevo encuentro de Jefes de Estado y de Gobierno para encarar la problemática del desarrollo sostenible en la Región, la misma que se celebró en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra los días 7 y 8 de diciembre de 1996.

¿POR QUÉ BOLIVIA?

Por su situación geográfica, Bolivia constituye un espacio en el que la naturaleza ha separado lo andino, lo amazónico y lo rioplatense: tres cualidades que han forjado las diversas formas culturales características del desarrollo histórico de nuestro subcontinente. En él, la voluntad política y la vocación integracionista de nuestros pueblos, hoy está forjando mecanismos de integración como la Comunidad Andina de Naciones, el MERCOSUR, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, la Autoridad Binacional de la Cuenca del Lago Titicaca, y diversos instrumentos de gestión compartida de otros

recursos fronterizos como las Comisiones de los ríos Pilcomayo y Bermejo y la hidrovía Paraguay-Paraná. Por otra parte, Bolivia ha suscrito recientemente con Brasil el más grande contrato de compra-venta de gas natural que le permitirá a este último la reconversión de la base energética de sus principales centros industriales y, a Bolivia, convertirse en proveedor y principal distribuidor de este abundante recurso para toda la subregión.

Además de esa triple calidad, Bolivia cuenta con el privilegio de su diversidad étnica, constituyendo las poblaciones aymará, quechua y guaraní sus mayorías nacionales, las mismas que junto a las pequeñas etnias amazónicas y la población mestiza y criolla conforman un mosaico sociocultural multicolor.

En los últimos años, adicionalmente, Bolivia ha encarado un visionario programa de reformas, enfrentando el desafío de su modernización democrática, el desarrollo humano sostenible, la integración física de su territorio, el crecimiento y la transformación productiva de su economía, con un conjunto de instrumentos que permiten la planificación de mediano y largo plazo, incorporando la variable ambiental en los equilibrios y metas propuestos y un sistema institucional renovado que permita alcanzarlos; todo ello, inspirado en la batería conceptual del Desarrollo Sostenible.

La Cumbre de Santa Cruz de la Sierra fue convocada, pues, a partir de una experiencia concreta pero en el convencimiento de que ningún país es tan grande que no necesite cooperación ni tan pequeño que no tenga algo que enseñar, y a fin de compartir experiencias y tratar de definir lo que podría ser una plataforma hemisférica común en la búsqueda del desarrollo sostenible y la cooperación regional que lo haga posible.

LAS ENSEÑANZAS DE LA CUMBRE DE SANTA CRUZ

El debate conceptual

Los alcances temáticos de lo que sería la Agenda de la Cumbre fueron objeto de controversia desde un primer momento, replicando en el escenario hemisférico lo que mundialmente es un debate intelectual y político harto más difundido sobre una definición sin consenso: la del Desarrollo Sostenible.

Si bien, en la forma, estos desencuentros se concentraron en el ya remoto debate que introdujo la variable ambiental en el debate sobre el

desarrollo, fueron varios los ejes que atravesaron la preparación de la Agenda de esta Cumbre:

1. ***Desarrollo vs. Crecimiento:*** A la luz de las distorsiones que el énfasis macroeconómico de los programas de ajuste estructural aplicados en la práctica totalidad de los países del Hemisferio ha acrecentado, este viejo debate resurgió replanteando la urgencia de establecer objetivos sociales claros, así como revalorizar los aspectos sectoriales y microeconómicos de la planificación, rescatando de los resultados de otros eventos internacionales -y de la propia Cumbre de Miami- consensos tales como los referidos a la lucha contra la pobreza, la integración social, etc. De particular importancia resulta relevar la inclusión de otras dimensiones tales como las culturales, éticas y espirituales que sitúan al ser humano en el centro del debate sobre el desarrollo, y que en otras ocasiones habían sido sacrificadas en aras de evitar la polarización.
2. ***Desarrollo social y económico vs. Conservacionismo ambiental:*** En este caso, la discusión giró sobre la conceptualización misma del desarrollo, polarizándose las posiciones entre los países latinoamericanos y caribeños, por un lado, y los países de mayor desarrollo por otro. Los primeros, haciendo causa común en que el desarrollo, para ser sostenible, debía orientarse inexcusablemente a cerrar las brechas sociales, tanto a nivel nacional como a nivel internacional y, los segundos, privilegiando la dimensión ambiental y la responsabilidad intergeneracional. El avance de la Cumbre de Santa Cruz en esta materia consiste en haber consagrado para el Desarrollo Sostenible una visión integral y una definición común a nivel hemisférico en términos de que ninguna de las tres variables del desarrollo -la social, la económica y la ambiental- es excluyente de las otras y que ninguna de ellas es prescindible, estableciendo que no habrá sostenibilidad si no hay un equilibrio entre ellas en la definición de las metas y objetivos de los procesos de desarrollo.
3. ***Confrontación Norte-Sur:*** Este tema podría resumir las prevenciones que polarizaron las posiciones de los negociadores de la Agenda de esta Cumbre, referidas a: las desiguales responsabilidades emergentes de la distinta manera en que cada país compromete sus recursos actuales y futuros; los diferentes efectos que tienen las modalidades de producción y consumo de sus respectivas sociedades; la estructura económica internacional; y las condiciones de acceso al financiamiento y la transferencia de conocimientos científicos y tecnológicos. La Declaración y el Plan de Acción de Santa Cruz

dan cuenta de los importantes avances en esta materia, habiéndose logrado la adscripción unánime a principios cuya naturaleza polémica se consagró en Río de Janeiro cinco años antes, tales como el de la responsabilidad común pero diferenciada, lo que refleja la superación de la tradicional posición confrontacional en pro de una visión común que pueda tomar en consideración los intereses de todas las partes.

4. ***Roles y competencias del Estado, el sector privado y la sociedad civil:*** Las posiciones encontradas existentes hicieron de éste otro eje importante del debate, quedando de manifiesto las diferentes visiones que, sobre los asuntos institucionales y la participación de la sociedad en las tareas del desarrollo, aún persisten.
5. ***El perfil del nuevo interamericanismo:*** A lo largo del proceso preparatorio, uno de los temas que fue objeto de debate fue el del mecanismo de instrumentación y seguimiento de los acuerdos de la Cumbre. Sin embargo, la propia dinámica de dicho proceso preparatorio demostró que lo que verdaderamente subyacía a este debate -formalmente planteado entre la modalidad emergente de la Cumbre de Miami (SIRG) y la posición, finalmente consensuada, de hacer de la OEA el instrumento que asuma dicha tarea- era la evolución de las relaciones interamericanas, desde el bilateralismo entre Estados Unidos y cada uno del resto de los países, que las había caracterizado hasta entonces, hacia un verdadero multilateralismo en el que pudieran caber los bloques y alianzas naturales que han surgido en el escenario hemisférico en los últimos años.

Los consensos alcanzados en estos temas se articularon en la Declaración de Santa Cruz, estableciendo los siguientes siete elementos de estrategia para la aplicación de las 65 iniciativas contenidas en el Plan de Acción: Crecimiento económico con equidad, Superación de la pobreza y marginalidad, Un medio ambiente sano, Necesidad de institucionalizar la Participación Pública, Desarrollo y transferencia de tecnología, Financiamiento y Fortalecimiento de los marcos institucionales y jurídicos.

Esto demuestra el importante aporte de la Cumbre de Santa Cruz a la estructuración, ordenamiento y priorización de la Agenda de las Américas surgida en Miami, estableciendo roles y competencias claras a los diferentes actores en los términos que veremos a continuación.

Los actores del proceso

Otro aspecto que distinguió a esta Cumbre fue la participación que tuvieron en su preparación una diversidad de actores y la manera como todos ellos formaron parte del proceso.

En primer lugar está el rol insustituible de los Estados, representados por sus respectivas Cancillerías y los representantes de alto nivel de sus ministerios sectoriales.

A fin de inscribir la realización de esta Cumbre dentro de un itinerario procesal que uniera el camino entre Miami y Santiago, y vista la necesidad de contar con una instancia de consulta ágil y promoción de sus objetivos, el Gobierno de Bolivia invitó inicialmente a los de Estados Unidos y Chile a conformar una Troika, la misma que posteriormente se amplió a los de Brasil, Canadá, México, Costa Rica y Guyana.

La ausencia de una institucionalidad procesal, llevó al Gobierno de Bolivia a plantear que fuera la OEA el ámbito preferencial del proceso de negociaciones y así fue resuelto y ratificado por dos sucesivas Asambleas Generales de ese organismo. De hecho, el Grupo de Trabajo sobre la Cooperación de la OEA a la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible fue el escenario en que el mismo se llevó a efecto.

El rol político que jugó en la fase preparatoria el Grupo de Río en la concertación de las posiciones latinoamericanas y caribeñas es digno de ser relevado, así como su constructivo papel en el allanamiento de las dificultades metodológicas y desacuerdos conceptuales que se presentaron a lo largo del proceso, haciendo que la búsqueda del consenso se impusiera frente a cualquier visión unilateral.

En la fase de elaboración de las primeras propuestas temáticas se dio un diálogo con organismos académicos, científicos, profesionales, empresariales, sindicales, campesinos, indígenas, de mujeres, ONGs y otros representativos de la sociedad civil del Hemisferio, a través de diversas iniciativas estimuladas por el Secretariado de la Cumbre como un elemento constitutivo del proceso y no como un componente externo y competitivo del mismo. Esta visión hizo que, por primera vez en el seno de la OEA, tuviera lugar una audiencia con la sociedad civil en el contexto del primer período extraordinario de sesiones de su Grupo de Trabajo sobre la Cumbre.

Finalmente, los organismos internacionales políticos y financieros, a pesar de la disparidad de sus compromisos con los objetivos de la Cumbre, tuvieron un rol importante en el proceso. De hecho, la Cumbre destinó su última sesión de trabajo en Santa Cruz a recoger de los

representantes institucionales de más alto nivel sus comentarios y compromisos sobre los mandatos otorgados por los Jefes de Estado en la oportunidad, situación que no se había registrado en ninguna Cumbre anterior.

LOS DESAFÍOS QUE ABRIÓ LA CUMBRE DE SANTA CRUZ

La Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible representó un momento de intercambio lúcido de experiencias y aspiraciones entre los mandatarios de los países del Hemisferio, compartiendo los siguientes supuestos:

Las Américas parecen estar habilitadas para encarar un proyecto de cooperación hemisférico, beneficiándose de una tolerancia democrática crecientemente consolidada. Ningún país puede alcanzar por sí solo condiciones de sostenibilidad para su proceso de desarrollo. La cooperación, en su sentido más amplio, es un requisito indispensable del desarrollo, Para que haya cooperación debe existir un clima propicio y mecanismos institucionales claros. Para alcanzar un clima propicio es indispensable fomentar medidas de confianza recíproca, encarar y resolver los conflictos existentes y potenciales. Hoy que los encuentros presidenciales y ministeriales se han hecho tan frecuentes, sus resultados no son, sin embargo, percibidos por los pueblos como algo tangible. Ellos quisieran ver menos retórica y decisiones que contribuyan a resolver problemas concretos.

En el ámbito sustantivo

En los temas relativos a la preservación de las condiciones del medio natural, además de una vigorosa voluntad política por parte de los gobiernos para adoptar marcos normativos e institucionales que contribuyan a modificar las tendencias actuales de producción y consumo, se hace indispensable un férreo compromiso de las colectividades en su conjunto; y aún así no será suficiente pues muchos de los riesgos existentes no se originan en la conducta humana.

En cuanto a los desafíos económicos, hoy que la influencia del desarrollo tecnológico y científico ha producido una redefinición acelerada de las posibilidades y las prioridades en los niveles micro y macroeconómicos de cada país y en el escenario internacional, la tarea de pensar y

hacer economía pasa por atender las necesidades internas, identificar las posibilidades de intercambio y complementación que existen al interior de la región y entre ella y el resto del mundo, sus ventajas comparativas y sus condiciones para lograr una inserción competitiva en el mercado mundializado.

Sobre los aspectos sociales, no es posible ignorar que, con todas sus potencialidades, no son las Américas la región con mayores índices de pobreza pero sí la que muestra mayores desigualdades sociales. Los retos de un desarrollo que cierre las brechas y se traduzca en bienestar para las mayorías están lejos de ser alcanzados, tanto en los países centrales como en los periféricos. Una redistribución equitativa de la riqueza generada es la orientación impostergable de los diseños locales que puedan realizarse, lo cual exige no sólo una conciencia compartida de tal necesidad, sino voluntad política para enfrentar los intereses creados y posibilitar una concertación democrática, lo cual involucra, otra vez, no sólo a los gobiernos sino a la sociedad toda.

Sin embargo, aquí estamos abogando -consecuentes con los avances alcanzados en la Cumbre de Santa Cruz- por una Agenda única para las Américas y su desarrollo y por una visión holística en la que ninguna de estas dimensiones se considere aisladamente, por lo que será en sus recíprocas articulaciones y concomitancias que podamos encontrar una respuesta que satisfaga las demandas emergentes de nuestras sociedades y en el accionar conjunto, la amplificación de las potencialidades del accionar individual de cada uno de nuestros países.

En el ámbito institucional

Podemos identificar por lo menos tres niveles:

a) El nivel hemisférico

Existe un cambio cualitativo en las relaciones interamericanas, pasando del bilateralismo que las caracterizó durante el período de la guerra fría, y que debe superar la propia redefinición de ese bilateralismo que representó el mecanismo de seguimiento creado en la Cumbre de Miami, avanzando hacia un genuino multilateralismo hemisférico.

El rol que la Cumbre encomendó a la OEA debería ser tomado como un compromiso político de parte de los gobiernos para hacer de este organismo hemisférico una herramienta eficaz, por lo menos en los siguientes ámbitos:

1. Escenario del diálogo intergubernamental de alto nivel y la concertación política sustantiva
2. Instrumento de coordinación y seguimiento de: las agendas de las diferentes Cumbres, las acciones de y entre los gobiernos, las acciones de las agencias e Instrumento de cooperación técnica eficaz y eficiente.

b) El nivel de los gobiernos

La Agenda de Santa Cruz establece una serie de objetivos que deben ser buscados a nivel nacional.

Muchos de los compromisos requieren de una geometría variable para su aplicación, desde el nivel nacional, pasando por el bilateral, subregional y el regional hasta el hemisférico. En ellos deberá empeñarse la voluntad política de los diferentes gobiernos, para que el avance del conjunto pueda contar con parámetros comunes comparables y coordinables.

En gran medida, los mandatos otorgados a la OEA y a otros organismos y agencias no podrán ejecutarse adecuadamente si la representación de los gobiernos ante dichos organismos no se inscribe en los acuerdos adoptados y no cuenta con el respaldo político suficiente como para impulsar una acción individual y colectiva convergente.

c) El nivel de la sociedad civil

La institucionalización de mecanismos de participación pública en cada país, respetando sus propias características y tradiciones, resulta también una necesidad impostergable.

Esta tarea debe considerar la constitución, reconstitución y el reconocimiento de los actores sociales más representativos en cada sociedad, partiendo de los niveles locales y alcanzando los nacionales y de coordinación hemisférica. Sólo así, el proceso de desarrollo partirá de las demandas legítimas de las naciones y éstas tomarán conciencia de su compromiso en la ejecución de las políticas que hagan sostenible dicho proceso.

CONCERTACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA. OPCIONES TRADICIONALES y NUEVAS ALTERNATIVAS

GLADYS LECHINI[1]

El fin de la guerra fría marcó la desaparición del enfrentamiento ideológico y de la certidumbre sobre las reglas del juego del sistema internacional vigentes desde la segunda posguerra. Por tanto, estamos en un período de transición, de intensas redefiniciones geopolíticas, con implicancias para el comercio, el desarrollo y la gobernabilidad democrática, donde las relaciones entre los Estados tienen, más que en otros momentos, un importante componente económico.

Todo orden internacional en transición admite la búsqueda de nichos de oportunidades si se logran adoptar las políticas adecuadas: hacia ese objetivo apuntan los nuevos procesos de integración regional -que plantean la construcción de un espacio competitivo común-, la diversificación de las relaciones internacionales en busca de nuevos espacios económicos -*global trader*- y la cooperación regional o intrasubregional en áreas funcionales específicas.

Con este marco, estas páginas pretenden reflexionar sobre las alternativas de cooperación y concertación regional para los Estados de América Latina, y en particular para el MERCOSUR y Argentina, tanto a nivel de las opciones tradicionales, esto es, avanzando en la relación con Estados Unidos, la potencia hegemónica, como a explorar nuevas

---

1 Directora de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

modalidades de acción externa con países y áreas específicas -tal la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, o con la Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC), un proceso de coordinación de políticas que apunta a la integración y que, liderado por Sudáfrica, se perfila como el potencialmente más exitoso del continente africano. La cooperación multilateral aparece, entonces, como una opción no menor, que podría aportar soluciones en la búsqueda de una inserción internacional diversificada frente a los condicionantes y efectos negativos del proceso de globalización como forma predominante del sistema internacional.

GLOBALIZACION Y REGIONALISMOS

Como ya se ha reiterado en muchos análisis de la posguerra fría, en el presente sistema internacional coexisten dos tendencias, no excluyentes: la globalización y los regionalismos, producto de cambios graduales o acelerados que se han venido produciendo sobre el orden de la segunda posguerra.

Entre los mismos, merece anotarse, por ejemplo, que entre los años setenta y ochenta, en el sistema económico, se hicieron fuerte actores que otrora habían tenido un peso relativo: los bancos privados y las corporaciones multinacionales, generando "una clase transnacional de gestores" o como se lo ha llamado una "civilización internacional de los negocios". Con el fin de la guerra fría y el triunfo del modelo de economía neoliberal, se consolidó una economía global genuina, sobre la base de la movilidad internacional del capital, reemplazando paulatinamente a la economía internacional del sistema de Bretton Woods, basada en las relaciones entre economías nacionales.

Esta situación está planteando una rediscusión del rol de los Estados, quienes deben ahora reconocer el poder no solamente de otros y organismos interestatales, sobre los cuales tradicionalmente se focalizó el análisis de las relaciones internacionales, sino también tomar en cuenta al capital internacional, los bancos y los mercados de cambio, los cuales constantemente escrudiñan lo que hacen los Estados y tienen los medios para forzarlos a adoptar políticas económicas apropiadas a sus intereses y a la exigencias de la economía global. Por tanto, los Estados deben apuntar a dos objetivos simultáneos: acomodarse a los requerimientos del capital internacional -el cual demanda la apertura continua de la economía mundial- y responder a las necesidades y presiones de intereses nacionales

de distinto tipo, para competir por ventajas relativas en la economía global -tan eficientemente como sea posible-.

En este marco el regionalismo se presenta como una respuesta estatal a la globalización -vista como un proceso económico y social- a partir del cual, los Estados, preocupados por la resolución de los costos que trae aparejado el proceso globalizador, y sin desaprovechar los beneficios, optan por la cooperación como aprendizaje suponiendo que ella es posible y que el poder de negociación determina los resultados. De tal forma, han surgido nuevas formas de regionalismo, en tanto proyecto liderado por los Estados y diseñado para reorganizar un espacio regional particular, con variadas formas de institucionalización, sobre definidas líneas políticas y/o económicas.

En el mundo de la posguerra fría, los Estados de Latinoamérica se enfrentan a nuevos desafíos, donde se imponen diseños de estrategias acorde con los cambios y las nuevas reglas de juego vigentes o en gestación, perdida definitivamente la posibilidad del uso del "chantaje" en la confrontación este-oeste. Y perdida también la tradicional posición de abastecedores de materias primas frente a la incorporación de los adelantos de la Tercera Revolución Industrial a los procesos económicos. Adaptarse o perecer, esto es, adoptar estrategias innovadoras explorando todos los nichos que las nuevas realidades internacionales ofrecen o quedar marginados de un sistema donde habrá ganadores y perdedores.

A pesar de tener que enfrentar los costos de la globalización América Latina se encuentra posicionada en la década de los noventa en mejores condiciones que la década anterior: con sistemas democráticos prácticamente consolidados en casi todos los países, razonables condiciones de estabilidad económica y una práctica de concertación multilateral que ha venido mostrando más éxitos que fracasos. Sin embargo, todavía subsisten serios problemas que atentan contra los logros obtenidos, principalmente las situaciones de extrema pobreza incrementándose las tasas de desocupación, -pues el crecimiento económico no ha venido de la mano de una mejor y más equitativa distribución de la riqueza-.

La resolución de estas cuestiones tiene componentes internos y externos. Entre estos últimos aparece como prioritario mejorar las condiciones de inserción económica en el sistema internacional. La conquista por parte de los países intermedios de un espacio en ese concierto internacional implica la institucionalización de políticas gubernamentales. también demanda control y refinamiento de la información para poder llevar adelante las negociaciones. Incluye también la adopción de "estrategias mercadológicas", las cuales presuponen entre otras cosas, la

capacidad de ofrecer productos de calidad, a precios competitivos, como respuesta a la exigencias del comercio internacional.

Nuevas áreas de cooperación y concertación norte-sur y sur-sur están emergiendo, áreas complementarias y no excluyentes, nuevos modos de asociación multilateral y sectorial, a la manera de redes que entretejerán un nuevo y novedoso entramado de relaciones, modificando o completando las ya existentes. Ejemplo de lo anteriormente dicho lo constituyen, para el caso de América Latina, las negociaciones para crear una Zona de Libre comercio en las Américas y para los Estados del llamado Cono Sur Latinoamericano la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur y la posible asociación MERCOSUR-SADC, dos modelos bien diferentes, pero que presentan nuevas formas de reinserción internacional. De ahí la importancia del modo de definir o construir una región, que no necesariamente debe restringirse a criterios exclusivos de inmediatez geográfica.

ESTADOS UNIDOS Y LA COMUNIDAD HEMISFÉRICA

Desde finales de los 80 Estados Unidos están intentando negociar un compromiso mayor con los Estados de América, a través de una serie de iniciativas, tratados y reuniones Cumbre sobre cuestiones hemisféricas. Aunque Estados Unidos nunca dejó las Américas (desde la doctrina Monroe hasta las políticas de Reagan en Centroamerica), con el fin de la guerra fría, se hizo necesario renovar las relaciones hemisféricas sobre bases acorde con los nuevos tiempos. Y aunque los temas dominantes en las políticas de Estados Unidos hacia la región sean de naturaleza económica, no se han abandonado las cuestiones político-diplomáticas y de seguridad, sólo que redefiniendo el contenido de esta última.

El cambio comenzó a gestarse en los 80 por dos hechos: los problemas de la crisis de la deuda latinoamericana que afectaban a Estados Unidos -tanto desde una perspectiva financiera como comercial, por la disminución de las compras latinoamericanas- y la decisión estadounidense de presionar bilateralmente a los gobiernos y concretar multilateralmente en el ámbito del GATT negociaciones sobre propiedad intelectual y servicios. Enmarcados en la Iniciativa para las Américas del presidente Bush se concretó el NAFTA -luego de finalizadas las negociaciones para la incorporación de México a los tratados con Canadá- y surgió la idea del Área de Libre Comercio de las Américas.

Con Bush, la Iniciativa para las Américas devino la piedra fundamental de la política económica estadounidense hacia el hemisferio, afirmando la

interdependencia de la reducción de la deuda, el comercio y las inversiones, cuestiones que hasta ese entonces venían siendo tratadas por separado. La Iniciativa tenía tres componentes: la reestructuración de la deuda oficial latinoamericana con Estados Unidos, la promoción de las inversiones en el hemisferio vía el BID y la idea de firmar acuerdos de libre comercio con los países de Latinoamérica y Caribe (LAC) para generar en un futuro un sistema de libre comercio desde Alaska a Tierra del Fuego.[2] Este anuncio con connotaciones regionales apuntaba a revitalizar las relaciones hemisféricas que habían perdido relevancia después de Nixon.

El objetivo era integrar a los LAC, de la mano de Estados Unidos, en la nueva economía global de los noventa , generando nuevas reglas de juego políticas y económicas en el hemisferio, que reflejasen el triunfo del liberalismo económico, la fe en el crecimiento liderado por la exportaciones y la creencia en la centralidad del sector privado en el proceso de desarrollo. En un período de intensa competencia global con la Unión Europea y Japón, la región era percibida como un espacio donde Estados Unidos tiene ventajas naturales respecto a sus rivales comerciales.

Aunque con cierto retraso, con la Cumbre de las Américas en Miami (1994) Clinton retomó y concretó la retórica de Bush, anunciando el Area de Libre Comercio de las Américas para el 2005. Según Clinton, los cambios económicos globales hacen necesario que Estados Unidos compita y gane. Como las exportaciones generan empleo, Estados Unidos debe garantizar su acceso al crecientemente importante mercado latinoamericano. Pero se debe marcar que junto a la preponderancia de las cuestiones económicas se mantienen también las preocupaciones sobre seguridad. Sin embargo, las cuestiones de seguridad son percibidas desde una nueva óptica pos-guerra fría y están vinculadas -aunque no exclusivamente- a la agenda económica: preservación de la democracia, contención de la amenaza planteada por el tráfico ilegal de drogas, control de las migraciones latinoamericanas hacia Estados Unidos, protección del medio ambiente.

En resumen, el objetivo estadounidense en las Américas es reconfirmar su rol hegemónico regional en las cuestiones económicas, ideológicas y de seguridad, vinculando libre comercio, con democracia y seguridad. De

---

2 Payne, Anthony, The United States and its Enterprise for the Américas, in GAMBLE, Andrew and Payne, Anthony (edited by), *Regionalism and World Order*, St Martin's Press, New York, 1996, page 104.

esta manera pretende reorganizar el hemisferio de una manera consistente con la estrategia global estadounidense.

Por su parte, la región está siendo cada vez más heterogénea en términos de su inserción en la nueva economía política internacional y en las relaciones con Estados Unidos El nuevo mapa de las Américas muestra un pequeño grupo de Estados con relación privilegiada con Washington y un segundo grupo que pueden adaptarse a la nueva agenda pero que tienen poco que ganar.

A su vez, para poder negociar con los Estados Unidos, los Estados de Latinoamérica y el Caribe deben asumir que la agenda interna y por tanto externa estadounidense está cada vez más diversificada y representa los diferentes intereses sectoriales de la sociedad estadounidense, que muchas veces se entrecruzan y excluyen. De tal manera es necesario conocer la base doméstica de la cual emergen las demandas, que se trasuntan en lobbies en el Congreso, para marcar los variados intereses estadounidenses en LAC y así poder elaborar estrategias que tengan chances de éxito

Cuando Bush y Clinton comenzaron a diseñar políticas más consistentes hacia la región, ofreciendo un marco de negociación hemisférica, ésta apareció como una alternativa interesante para muchos países que apostaban al cambio como respuesta a la globalización, y que debían resolver las consecuencias de una década crítica desde el punto de vista económico, definir plazos para el pago de la deuda y repensar un modelo de desarrollo que no daba soluciones adecuadas a los nuevos problemas.

No obstante, y más allá de lo atractivo o inevitable que pudieran resultar estas propuestas, debe reconocerse que muchas decisiones no hubieran sido tomadas de no mediar presiones bi o multilaterales estadounidenses para producir cambios.

Con todo, a partir de la Cumbre de Miami, comenzó a surgir un consenso básico sobre ciertas ideas y valores en el hemisferio: esto es, el fortalecimiento de la democracia y la defensa de los derechos humanos, el desarrollo del libre comercio, la lucha contra la pobreza. la importancia de la educación como pilar del desarrollo, la necesidad de combatir el narcotráfico, el terrorismo, la corrupción y proteger el medioambiente.

No obstante el consenso sobre la importancia del desarrollo del libre comercio, no existe acuerdo sobre la forma de implementar el Area de Libre Comercio de las Américas, pues paralelamente a las negociaciones hemisféricas los países de LAC están llevando adelante variadas iniciativas de integración regional, las cuales no están dispuestas a abandonar. En este sentido y luego del fracaso del *fast track* en el Congreso Norteamericano, Latinoamerica se fortalece en su planteo de avanzar en el proceso hacia el

ALCA a partir de la consolidación de los bloques regionales ya existentes, modificándose así las propuestas estadounidenses en cuanto a tiempos y metodologías a utilizar.

En este marco, el MERCOSUR debe seguir avanzando tanto en el proceso de profundización como de ampliación de sus relaciones externas y eventualmente de sus socios. El fortalecimiento del MERCOSUR proporcionará a los países miembros y asociados importantes beneficios políticos y económicos en términos individuales y regionales, brindándole un poder de negociación cada vez mayor.

OPCIONES DE COOPERACIÓN COMPLEMENTARIA

La zona de paz y cooperación del Atlántico Sur

El compromiso de los Estados de América Latina en la comunidad hemisférica dependerá de decisiones políticas y de la capacidad de negociar de sus gobernantes frente a condicionantes e intereses exógenos y endógenos. Por tanto, no deben descartarse otras opciones complementarias y en este marco, uno de los espacios poco explorados hasta el presente lo constituyen las relaciones horizontales entre países de mediano desarrollo, que pueden fortalecerse a través de acciones cooperativas en los ámbitos del comercio e inversiones, desarrollo socioeconómico y democracia y sus consecuencias sobre la gobernabilidad.

En el ámbito del espacio sudatlántico, que incluye por América Latina a Brasil, Argentina y Uruguay y por África, a los países de la Costa occidental, desde Senegal a Sudáfrica, merece anotarse la existencia de un acuerdo laxo entre los países miembros que tiende a consolidar una región marco para que progresen iniciativas de cooperación y concertación. Me estoy refiriendo a la declaración que establece al Atlántico Sur como Zona de Paz y Cooperación aprobada por la Asamblea General de la ONU el 27 de octubre de 1986 a través de la Resolución 41-11[3]. Aunque este proyecto se elaboró en un marco de guerra fría, cuando el conflicto Este-

3 Al presente, los Estados miembros de la ZPCAS son: Argentina, Angola, Benin, Brasil, Camerún, Cabo Verde, Congo, Cote d'Ivoire, Guinea Ecuatorial, Gabón, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Namibia, Nigeria, Sao tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo, Uruguay y Zaire.

Oeste todavía estaba vigente, fue "aggiornado" en función de los cambios sistémicos en los 90s.

En 1992, se revitalizó la idea de la cooperación en ese espacio común, modificando las prioridades y objetivos. La creciente tendencia hacia la regionalización mostraba que los países de la región serían empujados hacia la periferia si no tomaban las medidas apropiadas y el Atlántico Sur podía entonces proveer oportunidades para acciones concertadas bajo el supuesto que la paz y la seguridad estaban interrelacionadas con el desarrollo[4], dirigiendo las discusiones hacia las cuestiones económicas, sociales, medioambientales y culturales.

En ese marco, los Estados de la zona se plantearon acelerar su cooperación política, económica, científica, técnica y cultural para que la misma se convierta en un activo instrumento en defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales, igualdad racial y justicia como elementos integrales de la paz, desarrollo y cooperación a nivel nacional y regional. Así en la última reunión que se realizó en Sommerset West, Sudáfrica, el 1 y 2 de abril de 1996, se enfatizó la importancia del entendimiento y la cooperación entre los países de la zona en asuntos nucleares[5] y se aprobaron 3 documentos que tienden a concertar posiciones respecto a "los nuevos temas de la agenda": Decisión sobre protección del Medio Ambiente Marino, Decisión sobre Tráfico de Drogas y Decisión sobre actividades de pesca ilegal en la zona.[6]

---

4 Ver Resolución de Asamblea General de NU 45/36 del 27 de noviembre de 1990

5 Cooperación posible gracias a los progresos para que Tlatelolco entre en vigencia y a la conclusión del Tratado de Pelindaba, sobre Desnuclearización del África. Ambos, junto al Tratado Antártico, el Tratado de Rarotonga, y al tratado de Desnuclearización del Asia Sudoriental serán piezas clave para contribuir a que el hemisferio sur quede libre de armas nucleares.

6 Los mismos contienen las siguientes cuestiones:
* La cooperación debe incluir todas las áreas: económica, tecnológica, medioambiental, cultural y deportiva.
* La zona puede cumplir un papel muy importante cono foro de diálogo en cuestiones multilaterales (mantención de la paz y la seguridad, promoción de la cooperación internacional para el desarrollo económico y social, protección del medio ambiente)
* Reafirmar la importancia de la diplomacia preventiva, del *peace making*, peace keeping and peace building. Reconocer que la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo económico y social son substanciales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.
* Afirmar la importancia creciente de la cooperación en asuntos económicos y financieros.
* Enfatizar el rol de los esquemas de integración regional y subregional (SADC, ECOWAS y MERCOSUR) para mejorar la competitividad internacional de las

Con el concepto de construcción de puentes a través del Atlántico Sur la Agenda se ha ampliado en el marco más general de la cooperación Sur-Sur. Pero se hace necesario aclarar que las chances de éxito aumentarán si, aún compartiendo el Atlántico Sur como área común, se plantean objetivos bien definidos y limitados a lo factible. Si bien la ZPCAS ofrece un marco general, continúa siendo una instancia de acercamiento que requerirá para la concreción de sus proyectos de decisiones políticas muy específicas por parte de sus miembros y de recursos económicos, que generalmente no disponen, como por ejemplo, para realizar el control y protección del medio ambiente marino -amenazado por la pesca descontrolada, derrames de petróleo o desechos nucleares- o la explotación de los recursos naturales. Muchas veces, los grupos económicos que podrían colaborar con financiamiento para avanzar en estos proyectos, son los mismos que se verían perjudicados si éstos se llevaran adelante, salvo que se los asociara en una estrategia de triangulación.

¿Es posible la cooperación SADC-MERCOSUR?

También en el plano de las aproximaciones intrasubregionales, se podría pensar en una articulación entre el Cono Sur Latinoamericano y el Africano, a partir de un acercamiento entre el MERCOSUR y la SADC. La propuesta de este tipo de cooperación se inscribe en el marco de la elaboración de estrategias innovadoras que permitan explorar todos los nichos que las nuevas realidades internacionales ofrecen.

Las relaciones MERCOSUR-SADC, plantean un largo camino por recorrer, sobre todo teniendo en cuenta las disparidades en los avances de estos procesos hacia la coordinación de políticas, particularmente dificultosos en el caso de la SADC. Sobre los avances del MERCOSUR

---

economías regionales y contribuir al proceso de desarrollo.

* Invitar a las comunidades académica, científica y tecnológica para contribuir a alentar la cooperación en la zona.
* Facilitar la iniciativa empresarial para explorar y expandir la cooperación económica regional y los lazos comerciales.
* Facilitar el establecimiento de lazos marítimos, aéreos y telecomunicaciones entre los Estados miembros.
* Expresar la preocupación por un transporte seguro para elementos nucleares y residuos radioactivos.
* Alentar a los Estados que ratifiquen o adhieran a las convenciones y protocolos referidos al medio ambiente marino y a la conservación de los stocks pesqueros.
* Preocupación por el incremento del tráfico ilegal de drogas.

huelgan los comentarios. Sin embargo la SADC justifica un párrafo explicativo.

La Comunidad para el Desarrollo del Africa Austral (SADC) es una organización de cooperación que incluye 14 Estados[7] y que está evolucionando hacia la integración. Surgió con una estructura laxa en 1980, pero en los noventa, a partir de los cambios regionales e internacionales, cambió el acento, del desarrollo de la cooperación hacia la integración del comercio. Se transformó en la Comunidad para el Desarrollo del Africa Austral con la firma de un Tratado el 17 de agosto de 1992 y en 1996 avanzó hacia la integración al firmar el Protocolo de Comercio en Maseru.

Si bien la SADC, presenta muchas debilidades, similares a los otros procesos de integración africanos, también tiene fortalezas que la colocan como "la opción" de cooperación subregional por la histórica conexión entre los pueblos y las economías de la región, en lo que se ha denominado la "economía política regional" frente al "sistema estatal regional" de la integración formal.

La idea de un acercamiento SADC-MERCOSUR goza de cierto respaldo gubernamental, habida cuenta de diversas manifestaciones oficiales, particularmente en Sudáfrica y Brasil, pero podría afirmarse que es aún **un programa con falta de agenda** ya que este tema no aparece en las agendas externas tanto de las mencionadas instituciones, como de los Estados que las componen.

Sin embargo, la próxima reunión de Mandela con los Jefes de Estado del MERCOSUR en Ushuaia, a mediados de año, podría interpretarse no sólo como la despedida personal con sus pares latinoamericanos de un presidente que finaliza su mandato el año próximo, sino también a partir de la idea de fomentar las relaciones entre dos regiones geoeconómicas vecinas. Aquí la cuestión sería avanzar en la decisión política de aprovechar los ámbitos de negociación intraMERCOSUR para concertar actividades de concentración que podrían incluir aprovechamiento conjunto de las embajadas en África, envío de misiones conjuntas, asociación en *joint-ventures*. Los datos de las exportaciones brasileñas y argentinas a la región nos muestran un camino a seguir.

---

7 Integrada originalmente por Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe. Posteriormente se adhirieron en 1994 Sudáfrica, en 1995 Mauricio y en 1997 Seychelles y la República Democrática del Congo.

El desafío para los Estados de América Latina consiste en la elaboración de estrategias gubernamentales de concertación y cooperación que exploren y combinen todas las alternativas posibles, incluyendo actores no regionales y no estatales, las cuales, aún sin figurar en el tope de las prioridades externas, podrían convertirse en opciónes complementarias para optimizar su inserción externa en beneficio del desarrollo de sus pueblos.

LA CUMBRE y LA INSTITUCIONALIDAD HEMISFÉRICA

JOSEPH S. TULCHIN[1]

Ofreceré unas breves reflexiones sobre las instituciones y la institucionalidad a partir de esta Cumbre. Mis comentarios son esencialmente tres. Primero, cualquier Cumbre, ésta como otras históricas, crea su propia energía y su instituciones. La energía proviene de la iniciativa de un gobernante o jefe de Estado que, como resultado de su propia política, usualmente política demétrica, busca crear un entorno o reunión con otro Jefe de Estado. La Cumbre del 67, de Johnson es diferente en este sentido, en tanto fue impuesta por el aparato burocrático estadounidense y algunos aliados latinoamericanos sobre un presidente que ya estaba pensando en otras cosas. Johnson hizo todo lo que le fue posible para minimizar sus contactos con sus colegas, también Jefes de Gobierno. En la Cumbre de Miami la situación que se dio fue completamente la opuesta.

Lo difícil de los procesos de Cumbres es mantener el interés en las instituciones creadas por una Cumbre. Hace falta la energía personal y directa de algún Jefe o Jefes de Estado. Según mi juicio esta misma falta del líder problematizará también el termino de la segunda presidencia de Bill Clinton.

Las Cumbres de Jefes de Estado crean otras instituciones también llamadas Cumbres, pero que son ministeriales. Ya se han visto a partir de Miami una serie de Cumbres, que en su primer momento son bastante ordenadas. Estas Cumbres surgen con cierta frecuencia, tanto en la esfera

---

1 Director del Latin American Program de The Woodrow Wilson Center.

de defensa como de hacienda y de comercio. Pero estas Cumbres no han perdurado y se están deshaciendo actualmente. Porque para mantener Cumbres ministeriales hace falta un secretariado. Ha de haber una institución fija, con sitio, presupuesto y motivo político. A mi juicio no hay, en este momento, en el gobierno estadounidense ni recursos, ni interés, ni voluntad política y no hay tampoco aparato burocrático. El gobierno estadounidense ha optado por delegar la posibilidad de institucionalizar el proceso de Cumbres hacia un organismo multinacional hemisférico como es la OEA.

El secretario general de la OEA anunció con gran orgullo que recibió la pelota, pero con angustia desesperada decía ¿Cómo pagamos esto? y ¿de dónde sacamos la gente, el tiempo, los organismos necesarios para realizar una continuación del proceso de Cumbres?. Pero el problema de recursos de la OEA es un problema trivial. Hoy por la mañana se quejaba de depender de los recursos de Estados Unidos para pagar la multilateralización de la lucha contra el narcotráfico. Es lo mismo con la creación de instituciones para las Cumbres: si no depende de recursos de Estados Unidos ¿quién va a pagar la cuenta? Presente aquí está el embajador oficial de la OEA, que sabe que no hay ningún movimiento masivo latinoamericano ofreciendo grandes incrementos de recursos para pagar los nuevos oficios, la nueva responsabilidad que podría tener la OEA. Más allá del problema de los recursos, me parece que la OEA que es una institución demasiado dañada y frágil para asumir esta responsabilidad. Los argumentos en contra de legar la responsabilidad de las Cumbres Hemisféricas a la OEA son, primero una falta de recursos que va a crear dependencia automática, probablemente de Estados Unidos.

Segundo, el pesado legado histórico de la OEA. Mucha gente argumenta que la institucionalidad latinoamericana surgió durante la guerra fría y al decirlo se refieren a la OEA, pero lo que dicen no es cierto. La organización oficial de la OEA tomó su presente forma durante la guerra fría, pero el legado histórico de la OEA no es exclusivamente la guerra fría, sino que es principalmente el voluntarismo estadounidense. Estados Unidos manipulaba la Unión Panamericana cuando podía, y podía con gran frecuencia. Durante la época de la Segunda Guerra Mundial, manipulaba la OEA con cierta frecuencia. Me parece totalmente irreal pensar que un país cualquiera, sobre todo Estados Unidos, se va a comportar en el futuro cercano o lejano de otra forma. Tampoco creo que otro país, dentro de sus posibilidades, va a dejar de maniobrar dentro de esta estructura multilateral de una manera semejante, y en el caso de Estados Unidos, actuar internacionalmente de una forma que no sea unilateral. El problema

para las comunidades americanas es que cuando un país actúa en la manera en que se comporta Estados Unidos, sigue siendo el país hegemónico y más poderoso de la comunidad. El legado histórico sigue siendo muy fuerte y en el momento actual vemos que un miembro puede ejercer una especie de veto informal, excluyendo a un miembro geográfico de la comunidad. Sin entrar en los argumentos en contra o en favor de incluir a Cuba, me parece que es difícil hablar de un organismo hemisférico que explícitamente excluya a un país del hemisferio. Más aún, vinculado al legado histórico en la capacidad de determinar de un solo miembro, mi pregunta es si Cuba hoy, Chile mañana; bajo que tipo de racionamiento pueden aspirar los latinoamericanos a proteger y proseguir sus intereses dentro de un sistema así. La regla del juego a nivel privado se está dando. La pregunta es si quieren o no participar los países latinoamericanos. La respuesta obvia es que sí.

Por ejemplo, en las inversiones de bolsas han tratado de elaborar reglas al nivel del Banco Mundial, los Fondos Monetarios, sobre las instituciones y funciones de este dinero, que circula entre países en cantidades históricas. Mientras tanto, en la Bolsa más grande de América Latina, que es la de Sao Paulo, acaba de firmarse un convenio con el New York Stock Exchange sobre las reglas del juego. MERCOSUR, por lo tanto, ya está asumiendo ciertas reglas en cuanto a movimiento de capitales a través de bolsas, a lo menos en la parte más formal.

Podemos ver que se están creando instituciones hemisféricas y globales en el sector privado. Me parece importante reconocer este fenómeno, llevarlo al pensamiento oficial y estatista para poder decidir como crear nuestra comunidad.

Finalmente, me refiero a algo que dijo el Canciller y ex-académico José Miguel Insulza, refiriéndose a su libro **Ensayos sobre política exterior de Chile**. Es fundamental. Explicando la política exterior chilena, dijo que si un país quiere ser parte de la evolución de este mundo cada día más integrado e interdependiente, tiene que actuar, planear y participar a nivel global, especialmente en las instituciones internacionales de seguridad, tiene que participar en este minuto. Me parece que esto es muy revolucionario para América Latina. Históricamente -y cuando digo históricamente no hablo de hace 10 o 40 años; hablo de dos siglos- América Latina no ha proyectado una ciudadanía proactiva en la comunidad internacional. Se ha coaccionado y quejado con razón de la influencia externa y la violación de la soberanía, etc. Pero no hay tradición de ciudadanía latinoamericana en la comunidad internacional. Hay participación en reuniones formales y

oficialistas para redactar derecho internacional, pero no en el seguimiento como crear, imponer, y crear sanciones.

Termino con una reflexión breve sobre Estados Unidos. Me parece lógico esperar que Estados Unidos siga comportándose en forma unilateral y autónoma. Me parece que la reacción indicada de América Latina -repito ahora lo que han dicho varios- es pensar cuales son las necesidades y los objetivos latinoamericanos deseados. Hay que tratar de insertarse -como lo dijo José Miguel- en el mundo. Vivimos una época de transición. El poder principal, Estados Unidos, se encuentra en un período de confusión conceptual en el cual todavía no ha encontrado su objetivo imperial. Me parece -y lo he dicho en otros lugares- que los países latinoamericanos en sus relaciones internacionales encaran una oportunidad para participar en la formación creativa, en la redacción de las reglas y en la creación de instituciones para ellos y desde ellos.

CONSTRUYENDO LA INSTITUCIONALIDAD HEMISFÉRICA

ALBERTO VAN KLAVEREN[1]

No cabe duda de que la institucionalidad hemisférica es muy extensa y compleja y que posee una larga y venerable tradición. En términos comparativos, es probable que la institucionalidad interamericana sólo sea segunda en complejidad y en trayectoria a la institucionalidad política europea. Y cuando hablo de institucionalidad europea, no estoy hablando solamente de la Unión Europea, sino que también de entidades que son mucho menos conocidas en esta parte del mundo, pero que desempeñan un papel fundamental en áreas tan significativas como los derechos humanos y la democracia, como es el caso del Consejo de Europa.

La Organización de Estados Americanos constituye la base de una institucionalidad hemisférica que tiene fortaleza y debilidades. Entre las fortalezas, hay que destacar el hecho de que es un foro político de indudable importancia y simbolismo para todos los países que participan en ella. Más allá de todas las críticas que puedan hacerse a la OEA, se trata de un punto de referencia fundamental en los casos de ruptura democrática en nuestro hemisferio y para las cuestiones de derechos humanos, en una medida mucho más significativa que las Naciones Unidas. También se trata de una referencia importante para las principales preocupaciones internacionales de los países, que de alguna manera u otra proyectan sus principales objetivos externos en este foro general.

---

1 Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Se trata además de un lugar de encuentro para los 34 países del hemisferio, lo que no es un hecho menor. Se trata de la instancia donde se puede conducir de manera más permanente y más periódica la relación entre los países de la América ibérica y de raíz latina con el Caribe anglófono. Esta función encierra gran utilidad porque estamos hablando de una relación relativamente compleja y difícil, que en algunos momentos también ha presentado algunas crisis.

Se trata de una institucionalidad que además se ha visto fortalecida, en una perspectiva de las últimas décadas, por el ingreso de una potencia mundial como Canadá, un país que asume sus responsabilidades internacionales y que desempeña un papel altamente positivo y constructivo en la escena internacional. Estamos hablando de un miembro del grupo de los 7 y un país fuertemente comprometido con el libre comercio, en las Américas y en el ámbito multilateral global.

Existe una tendencia preocupante a considerar el tema del libre comercio de las Américas sólo en términos de la relación con Estados Unidos. Sería absurdo desconocer la centralidad de este país en cualquier ámbito del comercio mundial. Pero el Area de Libre Comercio de las Américas no se refiere solamente a Estados Unidos. Se trata de un espacio privilegiado para resolver una cantidad impresionante de limitaciones al comercio presentes en todos los mercados del continente. Además, se trata de un proceso que permitirá la convergencia de los múltiples regímenes de liberalización que coexisten, a veces de manera muy difícil, en todo el hemisferio.

La institucionalidad hemisférica no tiene un carácter estático. Aunque su funcionamiento es lento y engorroso, en varias áreas se ha observado un crecimiento notable en los últimos años. Creo que ello es evidente en el ámbito de los derechos humanos, tema cuya relevancia es obvia y en que se comienza a perfilar un verdadero régimen regional. También se proyectan algunos temas nuevos, que tienen todavía un carácter incipiente, pero que encierran un gran potencial. Me refiero especialmente al caso del narcotráfico, en que el enfoque regional constituye una alternativa potencial frente al unilateralismo.

La institucionalidad hemisférica incluye también otras entidades que desempeñan papeles de gran interés en el hemisferio, como el Banco Interamericano de Desarrollo. Se trata, en este caso, de una entidad que tiene socios extra-hemisféricos, que aportan un financiamiento significativo y que se proyecta con fuerza hacia nuevos temas, como la modernización del Estado, la administración de justicia, la gobernabilidad, etc. También cabe destacar una entidad quizás menos conocida, pero dotada de un

perfil técnico y un prestigio indiscutido, como la Organización Panamericana de la Salud. Hay por cierto, otras entidades, pero creo que este trío es el más relevante y, concretamente, el que ha asumido más competencias en el proceso de las Cumbres de las Américas.

Dicho lo anterior, también hay que reconocer las debilidades de la institucionalidad hemisférica. Debilidades que no se deben sólo a la guerra fría, sino que se arrastran desde mucho más atrás en la historia. A lo largo de los años se ha ido configurando una institucionalidad frondosa, cuya racionalidad global no siempre resulta clara y que tiene una imagen relativamente pobre en la opinión pública, como nos lo recordó el propio Secretario General Gaviria en este seminario. Se trata de una estructura compleja, que ha crecido de manera más bien inorgánica y que se caracteriza por una considerable duplicación de tareas, tanto entre sus propios órganos como respecto de otras organizaciones internacionales.

Una parte muy importante de las ineficiencias que caracterizan a la OEA se deben a sus países miembros, que típicamente le asignan cada vez más funciones y cada vez menos recursos. También es frecuente que primero se entregue una competencia a algún órgano interamericano y que luego se le pongan cortapisas para que la cumplan efectivamente. La institucionalidad interamericana es un reflejo de los países que la integran. Su burocracia replica los problemas de nuestras burocracias nacionales, con sus problemas de falta de eficiencia y control público y sus prácticas de clientelismo y falta de transparencia.

Además, la institucionalidad interamericana está poco integrada. A pesar de que han habido avances importantes en este terreno, imputables sobre todo a las Cumbres de las Américas, la OEA, el BID y la OPS son entidades muy diferentes entre sí y, por cierto, muy autónomas.

Es importante aclarar que no estamos hablando de un problema que sea exclusivo de la institucionalidad hemisférica. Estas mismas insuficiencias se presentan en la institucionalidad de carácter más global, como Naciones Unidas. De alguna manera, los problemas que se plantean son el reflejo de un problema mucho más profundo, que tiene que ver con la función de la diplomacia multilateral del siglo XXI. Por una parte, es claro que este ámbito seguirá creciendo, pero por la otra es claro que el multilateralismo tradicional no está preparado para enfrentar los nuevos desafíos que se presentan. Las sesiones eternas para redactar largos documentos que muy pocos leen no son el medio más efectivo para hacer frente a los desafíos de la globalización.

Toda esta experiencia contradictoria se vierte en este proceso de las Cumbres Hemisféricas. En realidad, a nadie debe extrañar que se celebre

una Cumbre. Lo que llama la atención es que no se hayan celebrado más Cumbres Hemisféricas. En un documento muy útil, que fue preparado por Francisco Rojas y Paz Milet de FLACSO, hay un recuento de todas las Cumbres que son significativas desde la perspectiva de los países de América Latina y el Caribe. Lo que llama la atención es que mientras han habido Cumbres anuales iberoamericanas desde el año 1991, en el ámbito hemisférico, donde la densidad de la relación es mucho mayor, solamente estemos hablando de dos Cumbres. No estamos postulando que tengamos Cumbres más frecuentes. Por el contrario, soy un convencido de que en otros espacios deberíamos de tener menos Cumbres. Pero a veces se plantea una dinámica perversa. Un país que pretende ser sede en tres años más, generalmente no está dispuesto a postergarla en tres años adicionales. El compromiso sucesivo de sedes y las consideraciones de prestigio involucradas impiden imponer una racionalidad mayor en este terreno.

¿Cómo relacionar las Cumbres de las Américas con la institucionalidad hemisférica? Varios expositores ya han destacado el carácter complejo y difícil de la vinculación entre ambos. Por mi parte, sólo pretendo subrayar la necesidad de una complementación efectiva entre ambos. Esta frondosa institucionalidad que se ha construido a lo largo de los años no puede ser desaprovechada. Por mucho que la critiquemos, ella existe y representa una inversión muy significativa, por parte de todos nuestros países, especialmente de aquellos que pagan sus cuotas. En la medida en que ella se mantenga, y podemos tener la certeza de que ello será así aunque sólo sea por la inercia que es tan característica de las organizaciones internacionales, habrá que aprovecharlas.

Es evidente que la OEA tiene grandes debilidades y limitaciones. Es claro que se ve seriamente afectada por los impulsos formalistas y retóricos de sus países miembros y por la falta de eficiencia de muchas de sus estructuras. Es cierto que el Consejo Permanente es poco operativo y que su práctica no es muy funcional. Todas estas insuficiencias hacen muy complicado depositar en la institucionalidad hemisférica todo el seguimiento de un proceso que tiene que ser dinámico, que tiende a moverse de función de metas y objetivos específicos, que quiere tener mecanismos de evaluación claros. Tanto más, cuando es evidente que estos problemas que se arrastran desde hace muchos años no van a ser superados con facilidad. Porque los propios países no van a poder superarlos, porque en esto hay intereses nacionales concretos.

Pero también es evidente que si vamos a prescindir de esta institucionalidad, vamos a tener que crear otra. Nada nos asegura que esa

institucionalidad paralela, que de alguna manera fue promovida por algunos sectores con motivo de la Cumbre de Miami, vaya a ser más eficiente o que vaya a evitar los vicios anteriores. Después de todo, los países involucrados son los mismos.

De ahí que lo más razonable sea pensar en una combinación flexible de la institucionalidad tradicional con el impulso político que pueden proporcionar directamente los países, mediante la participación de sus instancias nacionales.

Resulta interesante constatar que eso es lo que ha ido sucediendo de manera gradual. Nadie desconoce que, cuando surgió la Cumbre de Miami, fue muy evidente el deseo de dejar al margen la institucionalidad hemisférica. Sin embargo, a medida que se fueron generando necesidades concretas, se fue aprovechando la Organización de Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de Salud, y algunas otras entidades.

Esta situación no nos releva, en caso alguno, de la necesidad de pensar en una modificación seria de la institucionalidad hemisférica. El problema que se produce en esta materia es que los intentos anteriores han sido muy frustrantes. Los procesos de reforma del sistema interamericano han sido largos, complejos y muy poco satisfactorios. Hay que tener un cierto escepticismo frente a este proceso. Hay una necesidad muy grande de renovación. Pero mientras esta renovación no se produzca, quizás lo más lógico sea ir construyendo una nueva práctica hemisférica, utilizando enfoques flexibles y sin perder muchas energías en discusiones teóricas sobre el marco institucional ideal. Uno de los problemas que más afectan a nuestros países es el afán permanente de buscar la solución de los problemas en la norma legal, de anteponer las reglas a la realidad. El sistema interamericano refleja muy bien esta distorsión. Los europeos han sido más prácticos. La Política Exterior y de Seguridad Común es el resultado de la Cooperación Política Europea, que surgió de la necesidad práctica y no de algún texto discutido de manera previa. Incluso algo tan relevante como la Unión Económica y Monetaria nació de la práctica del Sistema Monetario Europeo, que no fue contemplado en texto alguno de la construcción europea.

Es importante ser más flexibles en materia de institucionalidad hemisférica. Antes que entrar a un proceso agotador y desgastante de deliberaciones en torno a este tema, debemos combinar de manera creativa el impulso político que sólo nuestros Jefes de Estado y de Gobierno pueden proveer con una institucionalidad que, a pesar de todos sus defectos y problemas, es la única que tenemos a nuestra disposición.

EL PROCESO DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS EN PERSPECTIVA: CAMBIO GLOBAL, NORMAS REGIONALES Y CAPACIDAD ESTATAL

JEFFREY STARK[1]

INTRODUCCIÓN

Aunque poco discutido en los medios de comunicación y usualmente asumido solo como un plan de libre comercio en el hemisferio, el proceso de las Cumbres de las Américas (CDA) es, de hecho, mucho más complejo y representa un cuadro normativo y de posible anteproyecto para la política económica de las Américas, dentro del contexto de la globalización en las siguientes décadas. Ahora que si ésta es la mejor de todas las visiones estratégicas posibles, ese es otro tema. Las provisiones y los procesos CDA han estado sujetos a una gran cantidad de juicios críticos, incluyendo entre otros el nivel de inclusividad en las discusiones de las CDA y la coherencia y viabilidad interna de los documentos de las Cumbres propiamente tales. Sin embargo, los procesos de CDA son una realidad en terreno, cuyas deficiencias reales o percibidas no han conducido aún a la generación de una arquitectura alternativa, apremiante para las relaciones entre las Américas.

En la primera Cumbre de las Américas en diciembre de 1994 en Miami, 34 de los 35 países del hemisferio occidental[2] firmaron los documentos en los que se comprometían a un plan de acción a largo plazo. En adición al acuerdo central de establecer un Area de Libre

---

1 Investigador del North-South Center de la Universidad de Miami.

2 Donde Cuba, como único país claramente no democrático, no fue invitado.

Comercio en las Américas (ALCA) para el año 2005 (con un progreso concreto a ser realizado para el año 2000), el Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas (PAPCA) contenía 22 iniciativas agrupadas en las siguientes categorías generales: 1) fortalecimiento democrático, 2) integración económica, 3) erradicación de la pobreza, 4) desarrollo sostenible. Entre estas iniciativas, encontramos la promoción de los valores culturales, el combate de la corrupción y la cooperación energética, proveer acceso a la educación, fortalecer el rol de la mujer en la sociedad y prevenir de la contaminación. Mientras unas pocas iniciativas fueron el resultado del interés particular de ciertos países o líderes, la mayoría de los ítems a tratar reflejaron una superposición conjunta de intereses prácticos y orientaciones normativas comunes (Feinberg 1997).

Aún cuando sea evidente que la lista de deseos del PAPCA sea muy probablemente más retórica que de implementación, representa un nuevo sendero para las relaciones en el hemisferio, lo que está a una gran distancia de las discusiones ideológicas, de las crisis económicas y de los conflictos armados en la década de los 80. Hacia mediados de los 90, con el término de la guerra fría, la reestructuración de las deudas económicas, la integración económica subregional en avance y con la instauración de gobiernos democráticos desiguales, pero objetivamente estables en la mayoría de los países, ha surgido un consenso relativo a los méritos del libre comercio y democracia. No todas las partes estaban igualmente optimistas acerca de la "mercadización" neoliberal o de la quietud de la democratización "delegativa" (O´Donnell 1994). En cualquier caso el consenso ha llegado, tanto por un sendero altamente dependiente del agotamiento de las alternativas y la necesidad por acción inmediata (por ejemplo, los programas de ajuste estructurales imperativos y la presión por reformas de emergencia vía decretos ejecutivos) como también por las medidas de consideración e implementación de principios abstractos de liberalización de mercados y democracia.

Las fuerzas de cambio eran generalmente asociadas, directa o indirectamente, con la tendencia global. Por ejemplo, una dificultad podría haber sido originada tiempo atrás desde las fórmulas de la reforma contenidas dentro del "Consenso de Washington"[3] de los 90. Y los debates

3 Las reformas del consenso de Washington incluían la disciplina fiscal, la eliminación de los subsidios, la reforma al impuesto, el mercado dirigido por el tipo de interés, el mercado basado en la tarifa de cambio, la liberalización del comercio, la inversión directamente extranjera, la desregulación y apoyo al derecho de los pobres (Williamson 1990). Cualquiera sea el correcto origen de las recomendaciones a estas

sobre estrategias de desarrollo, emitido por la crisis de la deuda de Latinoamérica de los 80, hasta el reciclaje de los petrodólares por parte de los bancos en los 70, y la emergencia en los mercados de la divisa europea en los 60. Otra dificultad, parte de la "tercera ola de democratización" de Samuel Huntington (1991) reflejó el fomento de los derechos humanos por organizaciones no gubernamentales y por gobiernos con poder y un incremento impresionante en la cantidad de nuevos movimientos sociales, los efectos de la demostración producidos por los aumentos de la democratización nación a nación (con España como ejemplo inicial importante) y la diseminación de las normas democráticas a través de los medios de prensa y otros medios de comunicación internacional. Ninguna de estas dificultades produjo un efecto lineal y la vía por la cual cada país se volcó hacia un mercado libre y hacia un gobierno democrático fue marcada por una gran cantidad de variables que intervenían, pero, en su conjunto, el resultado no fue del todo distinto. Este nuevo nivel de "aire familiar" suministró las condiciones necesarias para la realización de la primera Cumbre de las Américas.

Casi tres años y medio han pasado desde la primera Cumbre de las Américas en Miami y la segunda Cumbre de las Américas se llevará a cabo en abril de 1998 en Santiago, Chile. Para situar el proceso y progreso CDA en una perspectiva moderna comenzaré por discutir el trasfondo general sobre el cual se ha desplegado. Esto involucra un número de cambios fundamentales en los Estados y sociedades latinoamericanas así como un desafío a la globalización económica[4].

---

reformas, ya sea de Washington como dicen algunos o de la misma Latinoamérica como afirman otros, estos se mantienen como mejor entendidos dentro del contexto de un cambio estructural global en tecnología, producción, finanzas y creencias (cf. Strange 1994).

4 Obviamente, otro elemento fundamental para este fondo general es la integración entre las regiones, lo cual ha conseguido un considerable impulso, tal ves el mejor ejemplo sea el progreso realizado por la MERCOSUR. Sin embargo, para el propósito de estos pequeños análisis de los temas macro, he dejado este complejo tema de lado.

DESAFÍOS DE LA REFORMA ESTATAL Y DEL CAMBIO GLOBAL

De la reducción a la reconfiguración del Estado

La discusión y debate acerca de reformar los Estados en Latinoamérica han ido más allá de las formulaciones de fines de los 80 y principios de los 90, las cuales ponían énfasis en la reducción del déficit fiscal y en la eliminación de las deficiencias producto de la reducción del presupuesto y la venta de compañías estatales. Estas medidas constituyen el objetivo central de la primera ola de reformas -es decir, disminución del Estado. Sin embargo, en menos de una década, parece ser que la reducción en el tamaño del Estado -que de muchas maneras era una tarea necesaria- representó solo la primera parte de la preparación de los países latinoamericanos para participar efectivamente en la economía mundial. Los frutos de las reformas implementadas en esta primera parte fueron reflejados en nuevos niveles de estabilidad macroeconómica a través de la región como fue confirmado en el último informe, a fines del año pasado, por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por ejemplo, la tasa de crecimiento anual de PIB para la región durante los años 1991-1997 alcanzó el 3,5%. Mientras que en el período 1981-1990, se estancó en un 1% anual, lo que significa una *pérdida* neta del 1% anual, calculado sobre una base per cápita. La inflación de la región se redujo de un promedio de 200% en el año 1991 a un 10% en 1997. La inversión extranjera en Latinoamérica y el Caribe se ha más que cuadruplicado entre 1991 y 1997 y la exportación regional se ha incrementado en aproximadamente un 47% en los últimos tres años[5].

Estos logros cuantitativos han estado acompañados por cambios cualitativos en las demandas sobre los Estados. En el contexto de mercados más abiertos, el desafío fundamental es de competitividad del sistema, la cual supone la organización y coordinación de los diversos actores públicos y privados en apoyo a los esfuerzos para hacer que el Estado trabaje efectivamente con el mercado. Aquí, el cambio de las redes de agencias gubernamentales municipales y nacionales, organizaciones de negocios, universidades, centros de investigación, gremios, asociaciones de

5 Ver el informe preliminar de la CEPAL *"Economía de Latinoamericana y del Caribe 1997"*. Las cifras regionales están basadas en el uso de información representativa de la CEPAL acerca de 19 países de Latinoamérica y el Caribe. Para información específica mencionada más arriba vea pág. 2, 49-51 y 57.

exportaciones y organizaciones no gubernamentales deben ser cultivadas y mantenidas a modo de maximizar el desempeño económico y asegurar la participación social (Lechner, 1997). Como tema práctico, esto requiere además de canales de comunicación efectivos para proveer el acceso a la información necesaria[6]. Una segunda tarea urgente para el Estado en Latinoamérica es la creación de un medio regulador pos-privatización apropiado. En muchos, si no en la mayoría de los países, la atmósfera de crisis que acompaña la privatización de las empresas del Estado no permitió la concomitante creación de políticas de competición y métodos adecuados de administración pública. Más ampliamente, con la aparición de organizaciones de vigilancia ciudadana tales como Poder Ciudadano en Argentina así como también informes de investigación mediante el aumento de los medios de publicidad, la demanda pública por transparencia y responsabilidad ha alcanzado nuevos niveles. Tercero, el retiro del Estado de la producción de bienes y servicios para el mercado y la lógica de la "nueva administración pública" implementada en la región imponen una descentralización, externalización y licitación competitiva a una escala sin precedentes. Este modelo conserva para el Estado su función central de fijar y mantener parámetros y vigilar administrativamente el interés público, a la vez que permite a organizaciones no estatales públicas y privadas suministrar servicios en áreas tales como educación, capacitación, y salud[7].

En conjunto, las múltiples tareas asociadas a la reforma estatal en Latinoamérica constituyen una desalentadora agenda de intensa coordinación política y administración pública. La reconfiguración del Estado (como opuesto a la reducción del Estado) es un proceso que sólo está comenzando, y tomará años en completarse. Esto requerirá una construcción institucional y un diseño legislativo para crear y mantener las condiciones de vigilancia reguladora imparcial, la transparencia en las transacciones y las responsabilidades públicas y privadas. En el presente, en la mayoría de Latinoamérica estas condiciones están lejos de estar en su lugar.

---

6 Mediante el reconocimiento de esto, por ejemplo, el Banco de Desarrollo Inter Americano ha buscado proveer asistencia y orientación en la forma de un gran proyecto "Informatics 2000".

7 Ver Bresser Pereira 1997 por una discusión completa de los antecedentes y temas principales en la reforma de la administración pública.

Globalización

Común a casi todos los análisis de globalización es la observación que, mientras el poder del Estado ha descendido el poder del mercado ha aumentado. El ascenso del poder del mercado con relación al poder del Estado se ha visto como una consecuencia de los rápidos cambios de tecnología, del incremento en la red de acuerdos internacionales e instituciones y de un discurso generado en el mercado que naturaliza y presenta los estándares de la economía neutral y la desiderata fiscal que, sin embargo, está unido a las alternativas políticas claves al nivel nacional.

Ahora que las graves crisis financieras y devaluaciones, han afectado tanto a Latinoamérica como a Asia del Este, con enormes quiebras financieras, en primer lugar México luego Corea del Sur, incluso la banca de inversiones y los administradores de dinero se han alarmado por el amplio efecto producto de la conexión electrónica de los mercados de capital globales[8]. El desafío de los que hacen la política es doble -no sólo deben mantener las variables macroeconómicas, los balances de las cuentas, y el tipo de cambio dentro de los parámetros de expectativa convencionales, además, deben estar en armonía con las percepciones de los administradores de fondos quienes pueden ver afinidades reales o imaginarias entre las situaciones de naciones geográficamente distantes y políticamente distintas[9]. En el lado de la producción, la viabilidad técnica del traslado físico de los lugares de producción permite a las empresas obtener un incentivo producto de los impuestos y concesiones de salarios moviéndose o amenazando con hacerlo. Esta necesidad no significa una "carrera hasta el fondo" como un resultado agregado -desde otro punto de vista, tal flexibilidad y avances tecnológicos llevan a un incremento de la productividad, y a una baja de precios para el consumidor- pero sus efectos de disciplina distribuidos en forma irregular llevan a un sentido general de inseguridad y generalmente provoca una perdida para los trabajadores menos calificados y sus comunidades.

La lógica de la economía global es expresada y fomentada por lo que Stephen Gill llama "el nuevo constitucionalismo". Este se refiere a los

---

8 Ver la necesidad de controles de capital y la supervisión internacional de los mercados financieros ofrecidos por Robert Hormats of Goldman, Sachs y un destacado administrador de dinero, Henry Kaufman en Louis Uchitelle, *"El Lado Negativo de las Fianzas"* The New York Times, 4 de diciembre de 1997, C6.

9 En puntos posteriores ver Paul Krugman, "Seven Habits of Highly Defective Investors" Fortune, 29 de diciembre de 1997.

mecanismos de coordinación y control que se encuentran en la condicionalidad de políticas de las organizaciones de Bretton Woods, los suministros del cuadro de integración regional y los regímenes reguladores multilaterales como la Organización Mundial del Comercio. El nuevo constitucionalismo "confiere derechos privilegiados a la ciudadanía y su representación en el capital corporativo" y facilita "la imposición de la disciplina en las instituciones públicas, en parte para prevenir la interferencia nacional sobre los derechos de propiedad y las opciones de ingreso y salida de los propietarios de capital móvil con respecto a las jurisdicciones políticas particulares" (Gill 1995, 413). Desde un punto de vista netamente deductivo, el nuevo constitucionalismo no necesita ser pernicioso, como señala Louis Pauly, "Cuando la política está limitada pero las aspiraciones económicas son globales, es necesario un puente institucional" (Pauly 1997, 139). Pero según lo indican los comentarios de Gill, es evidente que son favorecidos los intereses de aquellos con mayores recursos económicos y mayor poder, siendo esto válido para los Estados nacionales, el G-7 y los países de la OCDE establecen reglas básicas al respecto mientras que los países más débiles son forzados a ajustarse y adaptarse.

Todo esto se ha hecho manifiesto en un discurso y una colección de términos que se ha filtrado no solo en la política económica internacional contemporánea, sino además en la cultura política internacional. Las funciones del Estado son calculadas en los medios de comunicación en relación a una lista de estadísticas y conceptos económicos, además de los repetidos términos de "competitividad" y "apertura" (Douglas 1997). Las burocracias estatales son "racionalizadas" y las empresas "dinamizadas". La publicidad refuerza el comportamiento característico de la cultura de los consumidores, que se vuelve la fuerza que dirige la economía global. Los rituales de la globalización económica actual tienden a volverse inevitables y, parafraseando a J.S. Mill, "se ha vuelto nuestra segunda naturaleza, aunque continuamente se confunde con la primera".

Adicionalmente a estos ampliamente bien conocidos hechos, otra faceta de la globalización ha similarmente reducido el poder del Estado. Susan Strange (1996) y Saskia Sassen (1996) han puesto énfasis en las actividades de negocios y los regímenes legales que se dirigen en la misma dirección. Los "administradores de riesgos" en agencias de seguros y crediticias, los profesionales en grandes e influyentes empresas, y los especialistas de arbitraje comercial internacional, todos ejercen formas de pdoer que afectan la capacidad del Estado de suplir las necesidades de los ciudadanos. Como lo señala Philip Cerny (1996), la lucha de la autoridad de los Estados por "trabajar con el mercado", paradojalmente perpetúa

una suerte de "competencia negligente" que tiende a contribuir al socavamiento del control del Estado sobre los resultados. Otra paradoja importante surge del hecho que junto con la difusión estructural del poder lejos del Estado, ha aparecido una nueva (o dominante) política de emisión exigiendo la atención del Estado. A este asunto generalmente se le da una alta importancia debido a su discusión en los foros de política internacional y su apropiación por sociedades civiles cada vez más sofisticadas, lo que incluye áreas como discriminación étnica y de género, protección y derechos del consumidor, vigilancia y cuidado ambiental y estándares de salud y seguridad. Por eso, debilitado estructuralmente y acosado por muchas demandas, el Estado ha disminuido su autoridad, tanto por el descenso del poder como por el aumento en las expectativas.

Dispersión social y resistencia política

Una de las dinámicas centrales de la globalización económica es la diferenciación funcional. A medida que los mercados se vuelven más segmentados y especializados, la sociedad se diversifica del mismo modo. Esta diversificación puede incluir una diferenciación entre trabajadores formales e informales, la redefinición de las categorías de mano de obra calificada y no calificada y el desarrollo de "subsistemas funcionales" en áreas tales como leyes, ciencia, educación, economía y política. El proceso de diferenciación funcional "significa un drástico incremento de los intereses que están en juego y un número mucho mayor de actores, llevando a una sobreabundancia de participantes en la formulación de políticas", así como una pérdida generalizada de integración social (Lechner 1997,13). La coordinación social, adquirida previamente con los órdenes jerárquicos establecidos, es ahora usualmente administrada a través de redes horizontales no tradicionales. En aquellos casos donde la reestructuración económica ha significado o reforzado las ya conocidas desigualdades en América Latina, ciudadanos espacialmente próximos pueden vivir diariamente en dominios de existencia inconmesurablemente distintos.

En el contexto de los temores acerca de los Estados conducidos de sobremanera por el mercado y de las penosas disciplinas impuestas por la economía mundial, no es sorprendente que la última ola de libros y artículos acerca de la globalización está dominada por las críticas a sus efectos (por ejemplo, Featherstone et al. 1995, Mittelman 1996, Kofman y Youngs 1996, Gills 1997). Una cantidad de grupos sociales y temas públicos aparece requiriendo particular atención como resultado de los trastornos producidos por la globalización, incluyendo principalmente

mujeres, trabajadores y migrantes, como también, ciudadanía, reformas reguladoras, bienestar social, y medio ambiente. Dos defectos fundamentales e interrelacionados de la presente forma de globalización económica están particularmente implicados en relación a estos temas. El primero tiene relación con la disyuntiva entre las capacidades del Estado para suministrar bienes públicos y las consecuencias adversas de los imperativos para competir en el mercado mundial. El segundo dice relación con los "costos sociales de transición" producidos por cambios rápidos y repetidos. Aunque los principales economistas prevén una integración económica global produciendo una progresiva alza de los macro-niveles de desarrollo, el proceso en sí mismo limita a las víctimas de las modificaciones de los micro-niveles y produce "consecuencias de segundo orden" negativas, que están más allá del alcance inmediato de los horizontes temporales de los gobierno. Aún más siniestro es el caso del medio ambiente, cuya degradación potencialmente representa un límite al crecimiento económico y al bienestar humano.

Más allá de las dificultades de construir una crítica desde "fuera de la caja" del discurso relacionado con la globalización, los académicos dedicados al tema están crecientemente sensibles al hecho de que es difícil imaginar una resistencia de la política que no sea similarmente global. Pero esto significa claramente que la globalización-desde-abajo posee serios problemas de acción colectiva. ¿Cuáles son las coaliciones de Estado, y quiénes son los agentes de cambio no gubernamentales, que pueden hacerse cargo de las deficiencias en la presente etapa de la globalización a través de una agenda alternativa coherente y políticamente efectiva basada en algo como lo que Robert Latham (1997) llama "provisionismo democrático"? ¿Qué estrategias de resistencia pueden seguirse? Chin y Mittelman (1997) sugieren un acercamiento combinando un programa Gramsciano de contra-hegemonía (por ejemplo, una visión alternativa apremiantemente intelectual), un levantamiento Polanyiano de contra-movimientos (nuevas asociaciones y movimientos sociales), y las prácticas de "infrapolítica" de James Scott (la resistencia día a día de las relaciones dominador–subordinado). Sin embargo, aún no esta claro cómo estos esfuerzos puedan transformarse en algo a escala global. Alternativamente, académicos como Richard Falk (1997) encuentran valor en las reuniones de organizaciones no gubernamentales y asociaciones reunidos paralelamente a las recientes conferencias patrocinadas por la ONU acerca de medio ambiente, derechos humanos, población, desarrollo social, mujeres y vivienda. Falk encuentra "que lo impresionante ha sido las tácticas creativas usadas por los grupos transnacionales participantes, a quienes se

les negó el acceso debido a su falta de credenciales de Estado, aún así ejerciendo un considerable impacto en la agenda y en los resultados sustantivos de las actividades entre los gobiernos, y al mismo tiempo reforzando los lazos transnacionales" (Falk 1997, 22-23). El sociólogo colombiano, Héctor-León Moncayo, también señaló con aprobación el fenómeno de las "conferencias paralelas", pero las sitúa en relación con las "asimetrías y ausencias de democracia" que caracteriza a las instituciones Bretton Woods, cuya naturaleza ostensiblemente "económica" ejerce gran influencia en los intereses sociales, culturales, políticos, y medioambientales. Por lo tanto, el afirma que las instituciones de la globalización económica "no sólo contradice sino que además excluye y elimina el orden programático y declarativo" situándolo más adelante en reuniones internacionales de organizaciones sociales civiles (Moncayo 1997, 149).

DESDE MIAMI A SANTIAGO

¿Cómo podemos o debemos entender el proceso CDA en el contexto de los desafíos sociales y políticos descritos más arriba y la más bien oscura visión de la globalización encontrada en la literatura actual? Para comenzar, debemos tener en mente las cosas que se pueden y no se pueden esperar de un proceso como este. El proceso CDA sirve como un mecanismo político multilateral para proveer orientaciones normativas, metas, y una pauta de acciones a seguir. Puede alentar y complementar pero no sustituir las políticas nacionales. Las negociaciones y acuerdos regionales y entre gobiernos como CDA o APEC tienen un alcance más internacional que global. Aún están débilmente institucionalizadas y su poder deviene de las Naciones-Estado que las componen. Aparte de lo que pueden lograr los grupos regionales a través de sus miembros, su influencia en un proceso de globalización mayor es incierta y probablemente limitada, en la mayoría de las instancias, a la demostración de efectos. Sin embargo, estos efectos pueden ser significativos a lo largo del tiempo.

También es válido hacer notar, que el lenguaje y los compromisos de las Cumbre operan en dos niveles. Uno es el nivel de la intención normativa, el cual expresa los objetivos y aspiraciones de los gobiernos en terminos de sugestión y motivación -por esto, el uso de palabras como "fortalecer" "promover", "vigorizar", "alentar" y "compañerismo" en el PAPCA. Sin embargo, el segundo nivel dice relación con la operacionalización de los compromisos en planes de acción que puedan ser medidos y

monitoreados[10]. Por ejemplo, "erradicación de la pobreza", un objetivo amplio y ambicioso, en el PAPCA se transforma en iniciativas más concretas relacionadas con educación, servicios de salud, el rol de la mujer, y las microempresas. A continuación, se verá, sobre la muestra de las categorías generales del PAPCA, la selección que he realizado de algunas iniciativas y su relación con la discusión anterior.

Fortalecimiento de la comunidad de democracias

Adicionalmente a los clásicos temas agrupados bajo las nociones de democracia y derechos humanos (por ejemplo, participación política, elecciones, fortalecimiento del poder legislativo y judicial, derechos de la mujer y de las minorías, etc.), el "fortalecimiento de la comunidad de democracias" fue operacionalizado en la CDA para incluir áreas como combate a la corrupción, combate a las drogas ilegales y fortalecimiento de la sociedad y la participación comunitaria. De hecho, en conjunto con los derechos humanos, estas tres áreas pueden ser consideradas como el punto principal a tratar en los esfuerzos de la Cumbre.

Debe ser recordado que, en el PAPCA, cuatro instituciones regionales recibieron mandatos para ayudar a los gobiernos en la implementación de los acuerdos: la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Inter Americano de Desarrollo (BID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la CEPAL. En las áreas de democracia y derechos humanos, la OEA ha jugado un importante rol. A través de su Unidad para la Promoción de la Democracia, ha entregado asistencia para procesos electorales, ayudado a fortalecer el rol de los poderes legislativo y judicial y ha ofrecido programas para promover los valores y prácticas democráticas. Estas han sido importantes contribuciones, pero notable por su ausencia fue el desarrollo de actividades comparables a nivel nacional. Esta fue una reflexión del hecho de que el lenguaje de la CDA omitió casi por completo las obligaciones nacionales y llenó los vacíos con empresas de la OEA -lo que tal vez no es tan sorprendente dada la aún alta sensibilidad regional sobre la soberanía nacional. En el área de derechos

10 En 1995, El monitoreo de 23 iniciativas acordadas en la SOA fue asignada a coordinadores responsables compuesto por dos o tres países por iniciativa, los cuales entregaban sus informes periódicamente a todo el grupo de monitoreo, el grupo de revisión de las implementaciones de la Cumbre o SIRG. El desarrollo actual de los coordinadores responsables ha variado enormemente, así como también el trabajo del SIRG.

humanos, un número de países ratificó o adhirió a protocolos y convenciones acerca de la desaparición de personas y la tortura. El coordinador responsable de los derechos humanos fue Brasil, quien, en mayo del 1996, adoptó un comprehensivo y ambicioso Plan Nacional de Derechos Humanos. En su revisión del seguimiento a esta área de la CDA, Felipe Agüero ha encontrado que -dados los módicos resultados- "parecer ser más necesaria la coordinación y presión internacional", aún así tales esfuerzos tienen "el poder de fomentar la comprensión y la responsabilidad, si se mantienen persistentemente" (Agüero 1998).

Tanto la corrupción como el tráfico de drogas son claramente temas que de formas complejas se relacionan con la disminución de la capacidad estatal y las asimetrías de bienestar y poder en la operación del mercado. La corrupción en Latinoamérica, en los últimos años, ha estado relacionada con las grandes privatizaciones, llevadas a cabo con escaso escrutinio público y para el beneficio de intereses privados. El tráfico de drogas, obviamente, se encuentra en la actualidad relacionada con redes criminales internacionales con sofisticadas tecnologías de armamento, transporte y transacciones financieras clandestinas. El proceso de CDA ha llevado a nuevos acuerdos que representan los primeros pasos en la solución de estos problemas. En marzo de 1996, se firmó la Convención Inter Americana contra la Corrupción en Caracas, Venezuela. En este documento, el cual requiere una subsecuente ratificación para ser totalmente efectivo, se definieron los actos de corrupción, los gobiernos se comprometieron a adoptar (cuando no existiese) una legislación doméstica en la que se establezca la corrupción como ofensa criminal, proscribiéndose además el soborno transnacional y el enriquecimiento ilegal. En diciembre de 1995 una conferencia ministerial sobre lavado de dinero se llevo a cabo en Buenos Aires, Argentina, en la cual se acordó que el lavado procedente del tráfico de drogas constituye una ofensa criminal (Gamarra 1996). Un año más tarde, los gobiernos de la CDA aprobaron una "Estrategia Hemisférica Antidrogas" que buscaba equilibrar la demanda, los suministros y las medidas de control. En el presente, Estados Unidos y otros países están explorando el desarrollo de una estrategia más multilateral para el control de drogas, que será discutida en la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago, Chile en abril de 1998. Sin embargo, el profundo enraizamiento del problema de tráfico de drogas y los nuevos ímpetus que ha recibido con la colaboración de los carteles criminales internacionales, ponen en duda la efectividad de estos esfuerzos.

Desde el punto de vista de la discusión previa sobre globalización desde abajo, el tema de la participación de la sociedad civil es de particular

interés. Para el proceso de CDA, la pregunta es si las Cumbres regionales pueden o no proveer apoyo significativo para alentar el desarrollo, funcionamiento y participación sustantiva de las organizaciones de la sociedad civil. Hacia ese fin, y con el apoyo de la OEA y el BID, los gobiernos de la CDA se han comprometido a revisar los impedimentos legales e institucionales que frecuentemente detienen las operaciones de las ONG y de otras organizaciones de la sociedad civil. También existen planes para proveer asistencia técnica para mejorar la capacidad organizacional y el establecimiento de redes de información compartidas por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Se establecerán programas de educación para alentar a los gobiernos a cooperar con las ONG correctamente establecidas. Estos esfuerzos técnicos son apropiados y necesarios, y solo el tiempo demostrará si fueron de utilidad.

Sin embargo, una segunda dimensión de la participación de la social civil es intrínseca al proceso de CDA. Mientras se han ido desarrollando una serie de reuniones de nivel ministerial para monitorear los progresos de la CDA y se han desarrollado y preparado nuevas agendas y documentos, agrupaciones de la sociedad civil -incluyendo el sector privado- han establecido la táctica de las "conferencias paralelas" para tratar de tener voz e influencia en las deliberaciones. Esto ha producido variados resultados. Primero, se ha vuelto aparente que un número de gobiernos latinoamericanos no desea ir más allá de las palabras en respuesta a los grupos no gubernamentales. Nociones convencionales y estatistas de la conducción de la política exterior siguen siendo fuertes en la región, destacando Brasil y México. Al mismo tiempo, es apenas justo mencionar que las ONG y similares son aún bastante débiles en Latinoamérica, mientras que son comparativamente más fuertes y abundantes en Estados Unidos y Canadá. Entonces, tal vez no haya sido sorpresa que estos dos gobiernos norteamericanos hayan liderado la incorporación y participación de tales grupos en el proceso.

Otra área reveladora es la relación -o la falta de ella- entre grupos del sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil, particularmente en lo que se refiere a la relación entre comercio y medio ambiente. El sector privado ha sostenido sesiones paralelas a las de ministros de la CDA sobre comercio a través del Foro Comercial de las Américas. Estas han tenido algún éxito en ser escuchadas. Sin embargo, debido a que el medio ambiente es visto como un tema "no comercial" dentro de la agenda de la CDA (está dentro del tema de desarrollo sustentable), y debido a que los grupos ambientales son vistos como difíciles e intransigentes, el sector privado ha tenido poco contacto con tales grupos. Más recientemente, los

organizadores del sector privado, para la reunión de ministros del sector en San José, Costa Rica en marzo de 1998 decidieron no invitar a participar a grupos ambientales. Desde la perspectiva de la ciencia social más contemporánea, esto provee la confirmación de la naturaleza "economicista" de la globalización de nuestros días y la posición privilegiada de los actores del mercado.

Integración económica y libre comercio

La principal prioridad para la mayoría de los gobiernos luego de la CDA en Miami fue la propuesta Area de Libre Comercio de las Américas. Esto simplemente refleja el hecho de que el crecimiento económico sigue siendo sine qua non indispensable para cualquier estrategia de desarrollo en Latinoamérica; una gran cantidad de estudios empíricos han verificado las ganancias económicas netas del mercado abierto. Sin embargo, la liberalización comercial ya estaba en movimiento en la región desde algún tiempo. Grandes acuerdos subregionales se han desarrollado en todas partes del hemisferio (por ejemplo. MERCOSUR, CACM, CARICOM, NAFTA y el G-3), y existe una tendencia generalizada a la liberalización de políticas independiente del ALCA.

Las primeras etapas para lograr el ALCA son técnicamente complejas, pero comparativamente más manejables en términos políticos. Estas involucran una recolección de información acerca de las leyes, regulaciones y estándares existentes (manejada por la Unidad Comercial de la OEA) y las implementación de las reformas administrativas que pueden guiar la subsiguiente armonización de políticas en la región. Estas medidas se conocen como de "facilitación comercial" y de "cosecha inicial" y pueden ser una asistencia particular a negocios pequeños y mediano. Actualmente, hay ocho grupos de trabajo dentro del proceso del ALCA (acceso al mercado, inversiones, servicios, consecución gubernamental, propiedad intelectual, subsidios e impuestos compensatorios y anti-dumping, políticas de competencia y resolución de conflictos) los que están trabajando para preparar el terreno para las negociaciones del ALCA en abril de 1998 en la segunda CDA en Santiago, Chile. Las más recientes etapas del proceso ALCA involucran negociaciones concernientes a tarifas y acceso de mercado, los cuales impondrán costos de transición significativos en cuanto a destitución de trabajadores y eliminación de negocios no competitivos.

A nivel inter-gubernamental, la principal tensión en las conversaciones del ALCA se han centrado en torno a las diferencias entre Brasil y Estados

Unidos en relación al ritmo del proceso ALCA[11]. Brasil prefiere un acercamiento más lento, una aproximación de incrementos, con énfasis en un pequeño conjunto de medidas de facilitación de negociación. Luego de haber pasado por una serie de reformas económicas en los pasados años y con el presidente Fernando Henrique Cardoso tratando de pasar por un congreso políticamente fragmentado importantes reformas administrativas y de bienestar social, Brasil está buscando un periodo de calma, que no significa cuestionar el objetivo final de libre comercio. Adicionalmente, Brasil y sus socios en MERCOSUR han logrado buenos progreso y un marcado aumento en el comercio subregional. Estados Unidos ha preferido un rápido ingreso en las negociaciones acceder a los mercados, enfatizando el hecho que el ingreso en las provisiones del ALCA tomará, en cualquier caso, varios años. Sin embargo, el rechazo en noviembre del 1997 por parte de los congresistas demócratas a la petición del presidente Bill Clinton de renovar la autorización para negociar por vía rápida (fast-track) socava el liderazgo de Estados Unidos en el proceso del NAFTA. Aún está en duda si el presidente Clinton puede volver a someter a la legislación y obtener la aprobación de la vía rápida antes del término de su mandato. Los demócratas que se oponen al presidente han citado lo que ello llaman promesas no cumplidas en los temas de trabajo y medio ambiente al momento de la aprobación del NAFTA.

Sin embargo, el voto de la vía rápida puede indicar un cuestionamiento más profundo de los efecto de la globalización. Empíricamente, puede ser que muchos de los trastornos experimentados por trabajadores y empresas no estén directamente relacionados con el comercio, pero los debates comerciales parecen hacer emerger gran parte del descontento originado por el impacto del cambio económico[12]. Como lo pone Colleen Morton un gran patrocinador de la liberación del comercio:

> *Parecería ser que para tener éxito en futuros esfuerzos de liberalización en tal clima político, los gobiemos deben comenzar un debate más amplio sobre los costos y beneficios de la globalización, el cambio tecnológico y el libre comercio. Tal diálogo necesitará abarcar una porción mucho más amplia de la sociedad civil que la usual pandilla de políticas comerciales establecida en Washington, Brasilia, Ottawa o Santiago (Morton 1998).*

---

11 En esta sección, estoy recibiendo prestado el trabajo detallado de Collen S. Morton, "El Progreso Hacia el Libre Comercio en el Hemisferio Occidental desde 1994", en Richard E. Feinberg y Robert Rosenberg ed., *Monitoreando la Cumbre de las Américas*, Coral Gables, Fla: Centro de Prensa Norte Sur, 1998.

12 En tales puntos ver, Paul Krugman, Pop Internacionalism, Cambridge, MA: MIT la prensa MIT, 1996.

Desarrollo sustentable

Las provisiones del PAPCA para el desarrollo sustentable fueron operacionalizadas en tres grupos: uso sustentable de la energía, biodiversidad y prevención de la contaminación. Al momento de la CDA pareció que los temas reunidos bajo desarrollo sustentable recibirían atención especial, debido al compromiso realizado para llevar a cabo una segunda Cumbre presidencial sobre desarrollo sustentable en Bolivia en 1996. Sin embargo, aunque en la Cumbre de Bolivia se intentó revisar el progreso en los tres temas a la fecha, poco y nada fue hecho en los dos años intermedios para realizar tal evaluación[13]. Investigaciones subsecuentes del Consejo de Defensa de los Recursos Naturales encontró que ciertos países individuales, de hecho, tenían acciones en desarrollo para cumplir con los temas de la agenda de la CDA, pero no estaba claro si estas acciones eran resultado de las iniciativas de la CDA o consecuencia de otros factores.

Sin embargo, se ha hecho un importante progreso para la prevención de la contaminación en relación a reducir el uso de gasolina con plomo. Bolivia restringió la gasolina con plomo en 1995 y Argentina y los países de América Central (excepto Panamá), en 1996. Otros países seguirán el ejemplo a lo largo de la próxima década. El menor progreso se logró en el área de biodiversidad, aunque se revivió el interés en este tema como resultado de la Cumbre sobre Desarrollo Sustentable en Santa Cruz, Bolivia en diciembre de 1996.

La Cumbre de Santa Cruz reveló un verdadero enigma para el proceso de las CDA. En vez de suministrar una completa revisión de la implementación de los acuerdos de la Cumbre de Miami, se creó un nuevo plan de acción el cual contenía 65 iniciativas adicionales. Estas fueron agrupadas en áreas tan amplias como salud y educación, agricultura y forestales sustentables, ciudades y comunidades sostenibles, recursos de agua y áreas costeras, y energía y minerales. Para muchos de los involucrados en el proceso, especialmente de parte de Estados Unidos, la proliferación de iniciativas fue frustrante y contraproducente. El temor era que el proceso CDA terminara en una mezcla de exhortaciones que no serían ni podrían ser monitoreadas ni implementadas. Aún así, desde otro punto de vista, la enorme agenda podría ser vista como expresión de

13 Aquí y más abajo, yo confío en Jacob Scherr y Robert K. Watson, "Sociedades para un Desarrollo Sustentable", en Feinberg y Rosenberg, 1998.

preocupaciones y demandas pendientes con las que los países de Latinoamérica no estaban efectivamente comprometidos. Los múltiples temas podrían ser vistos como intereses y preocupaciones en busca de una práctica política más efectiva, dada la débil capacidad estatal prevaleciente en la región. Y, ciertamente, los encabezados de la consiguiente declaración de la Cumbre -"crecimiento económico con equidad", "dimensiones social", "participación pública"- tienen fuertes afinidades con las áreas de interés de los críticos de la globalización. De ese modo, la CDA enfrenta a un verdadero intercambio; limitando los temas de la agenda y haciéndolos más específicos y mensurables, o abriendo el proceso a una confusa mezcla de temas que pueda dar cabida a grupos marginales que será difícil de implementar. Pareciera ser que la primera es una solución más factible a este dilema, pero es probable que la tensión se mantenga.

CONCLUSIÓN

Incluso esta corta e incompleta revisión del proceso de CDA entrega alguna indicación de su gran alcance y ambiciosa naturaleza. Consideradas acumulativamente, las acciones llevadas a cabo para continuar con el PAPCA, con todas sus insuficiencias, han tenido un impacto positivo en las relaciones Interamericanas y en los gobiernos nacionales (ver Apéndice 1). En muchas instancias, más allá de la conformidad específica con los acuerdos de Miami, las provisiones de la CDA indirectamente han sumado nuevos ímpetus a medidas o acciones que estaban ya operando o en etapa de planificación a nivel nacional. Lo que no han modificado ni debe esperarse que lo hagan son las características de la globalización. El proceso CDA es básicamente una matriz política de normas, objetivos y reglas que constituye un proceso de reformas un nivel más arriba que el Estado. Al mismo tiempo, el proceso CDA está "dentro" de la globalización y reproduce las contradicciones inherentes a ella. Un primer conjunto de contradicciones serán encontradas en el contenido de su agenda, donde los fuertes llamados para una próxima liberalización económica (que al menos implica un ajuste en los costos) está unida a medidas más bien débiles en apoyo a la democracia y la justicia social, y donde el medio ambiente y los temas de trabajo no han podido encontrar una posición

comparable a la de los temas comerciales[14]. El problema es seleccionar aquellas contradicciones de la agenda de la CDA que pueden superarse restaurando el balance de las discusiones de aquellas contradicciones que pueden ser intrínsecas a la agenda misma. Un segundo conjunto de contradicciones puede ser hallado en términos del proceso, el cual alienta la participación de la sociedad civil pero busca controlar el número de temas en consideración. Este es un diseño imperfecto más que un consenso legítimo y real.

Los modestos resultados del proceso CDA también deben ser entendidos en el contexto de lo que claramente es un momento de transición en América Latina. A lo largo del hemisferio, lideres políticos y administrativos enfrentan un inmenso desafío de coordinación en relación al alcance de los programas de reforma estatal e integración subregional. A esto el proceso CDA ha agregado un nuevo conjunto de compromisos que necesitan de una atención sostenida en las burocracias pertinentes si van a ser implementados. Este no es un argumento para desechar el proceso de Cumbre -por el contrario, sigue siendo un asunto relevante para las relaciones hemisféricas y la conducta de los gobiernos nacionales- sino más bien un reconocimiento del hecho que de manera más relajada y con expectativas más realistas el proceso de la Cumbre estaría en orden. Hay una clara diferencia entre los numerosos compromisos que se han generado y los limitados recursos institucionales disponibles dentro de la mayoría de los Estados de la región para implementarlos efectivamente. Organizaciones como la OEA, BID, OPS y CEPAL están jugando roles de apoyo cruciales, pero en última instancia no pueden reemplazar las acciones del Estado. Han surgido ideas en círculos políticos informales para la creación potencial de una secretaría de CDA, pero esa posibilidad se mantiene para el futuro. Un primer paso se dará en la Cumbre de Santiago donde se anunciará la creación de una pequeña secretaría para el ALCA (primero ubicada en Miami luego en las Ciudades de Panamá y México). En cualquier caso, el tema del déficit institucional se volverá una considerable discusión a medida que el proceso se desarrolle en los próximos años.

A nivel macro, la pregunta central es cómo y con qué extensión el proceso de Cumbres propiamente pasará a ser institucionalizado. Recientemente, un "eminente grupo de personas" ha señalado que las Cumbres debieran llevarse a cabo cada dos años, a la vez que solicita la

14 El punto que hago notar aquí no es si el trabajo y el medio ambiente deben necesariamente estar relacionados con las negociaciones comerciales, -ése es otro tema-, más bien hacer notar el desequilibrio en la atención recibida por estos temas.

creación de un Consejo Financiero Interamericano y una Comisión Interamericana contra la Corrupción (Consejo de Liderazgo para las Cumbres de las Américas 1998). Ciertamente, a medida que la reiteración de consultas intergubernamentales y ministeriales en el proceso CDA transcurre en el tiempo, la construcción social de las "Cumbres" como institución está siendo afectada. Aquí, podemos confiablemente apoyarnos en el trabajo de los constructivistas, quienes nos recuerdan que las reglas son tanto regulativas como *constitutivas* (Onuf 1997). Desde esta perspectiva -y teniendo en mente las dificultades inherentes de la construcción de instituciones- el proceso de CDA esta mereciendo una atención sostenida. Cualesquiera sean sus defectos, las discusiones y documentos de la Cumbre de las Américas representan una "comunidad imaginaria" para las Américas, cuya expresión puede ser encontrada en sus marcos normativos y modos de pensar como en sus aún limitados logros políticos.

Apéndice 1

INICIATIVA	EVALUACIÓN
Democracia y Derechos Humanos	2
Sociedad Civil	3
Corrupción	2
Drogas y Lavado de Dinero	2
Comercio	2
Liberalización del Mercado de Capitales	3
Educación	2
Salud	4
Desarrollo Sustentable	2

Fuente: Encuesta Independiente del Consejo de Líderes, 1997.

Nota: Evaluación del progreso hacia la implementación del Plan de Acción de Miami: 5 = muy fuerte, 4 = muy bueno, 3 = bueno, 2 = moderado, 1 = menor a nada.

Bibliografía

Agüero, Felipe. 1998. "Democracia y Derechos Humanos desde la Cumbre de las Américas de 1994," en *Monitoring the Summit of the Americas*, Richard E. Feinbergand Robin Rosenberg (ed.). Coral Gables, FLA: North South Center Press.

Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1997. "Reforma Estatal en los 90': Mecanismos Lógicos y de Control," Brasilia: Ministério da Administracão Federal e Reforma do Estado.

Carnoy, Martin. 1984. *El Estado y la Teoría Política:* Princeton University Press.

Cerny, Phlip. 1996. "¿Qué viene para el Estado?" en *Globalization: Theory and Practice.* Eleonor Kofman and Gillian Youngs (ed). London: Pinter.

Douglas, Ian R. 1997. "¿Globalización y el Fin del Estado?" *New Political Economy,* Vol. 2. No. 1, 165-177.

Featherstone, Mike et al. (ed.). 1995. *Modernizaciones Globales.* London: Sage.

Feinberg, Richard. 1997. *Las Cumbres de las Américas.* Washington, D.C. Instituto para la Economía internacional.

Gamarra, Eduardo. 1996. "Combate Contra las Drogas y Crímenes Relacionados", *Implementando los Documentos de Trabajo de la Cumbre de las Américas,* North South Center.

Gill, Stephen. 1995. "Globalización, la Civilización del Mercado y el Neoliberalismo Disciplinario", *Millenium,* Vol. 24, No. 3, 399-423.

Gills Barry K. (ed.). 1997. "Globalización y las Políticas de Resistencia", Edición Especial de *New Political Economy,* Vol. 2 No 1.

Huntington, Samuel. 1991. *La Tercera Ola: Democratización a fines del Siglo Veinte.* Norman OK: Oklahoma University Press.

Ianni, Octavio. 1994. "Globalización: Nuevo Paradigma de las Ciencias Sociales", *Estudios Avanzados,* 8 (21).

Kofman, Eleonore y Gillian Youngs (eds.). 1996. *Globalización: Teoría y Práctica.* London: Pinter.

Krugman, Paul. 1997. "Seven Habits of Highly Defective Investors", *Fortune,* 29 de diciembre, 1997.

Consejo de Líderes para las Cumbres Inter Americanas, 1998. *Del Dicho al Hecho: Cómo las Cumbres pueden forjar una Comunidad Próspera y Democrática en el Hemisferio Occidental.* Coral Gables, Fla.: North South Center Press.

Lechner Norbert. 1997. "Tres Métodos de Coordinación Social", CEPAL *Review,* No. 61, abril.

Mittelman, James H. (ed.). 1996. *Globalization: Critical Reflections.* Boulder: Lynne Reinner

Moncayo, Héctor-León. 1997. "Los Movimientos Sociales entre la Condicionalidad y la Globalización", *Nueva Sociedad,* No. 148.

O'Donnell Guillermo. 1994. "Democracia Delegativa", *Revista de la Democracia,* Vol. 5, No. 1, 55-69.

Onuf, Nicholas. 1997. "A Constructivist Manifesto", en *Constituting International Political Economy,* Kurt Burch and Robert Denemanrk (eds.), Boulder, CO; Publicaciones Lynne Rienner.

Pauly, Louis. 1997. *Who Elected the Bankers?* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Sassen Saskia. 1996. *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization.* New York: Columbia University Press.

Strange, Susan. 1990. "The Name of the Game", en *Sea Changes: America Foreign Policy in a World Transformed.* N.X. Rizopoulos (ed.), New York: Council on Foreign Relations.

Starnge , Susan. 1994. "Wake Up Krasner! The Korld Has Changed, "Review of International Political Economy, Vol. 1 No. 2, 209-214

Williamson, John (ed.). 1990. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C. Institute of International Economics.

DEMOCRACIA, POBREZA y DISCRIMINACIÓN

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA: EL CASO DE EL SALVADOR

HECTOR DADA[1]

Quisiera enfatizar, para comenzar, que lo voy a expresar es una reflexión desde mi propia experiencia existencial, no sólo por partir de la manida frase de Ortega y Gasset que afirma que "yo soy yo y mis circunstancias" sino porque lo que pueda decir esta marcado por la realidad de El Salvador, y pese a un intento de objetividad académica no puedo sustraerme a esto.

Ese sagrado deber y derecho que todo ser humano tiene, el ejercicio de la libertad, era una imposibilidad en mi país. Sin embargo, viviamos votando constantemente: cada dos años para alcaldes y diputados, cada cinco años para presidente, en elecciones separadas. Votar era una obligación legal, pero acompañada por una práctica prohibición de elegir. Las elecciones eran más que todo un ritual para legalizar –no me atrevo a usar la palabra legitimar- la previa decisión que el alto mando militar había tomado.

El autoritarismo que hemos vivido es, evidentemente, un reflejo de la estructura social; lo militares lo ejercieron pero no lo crearon. Lo que El Salvador tuvo por varias décadas es un autoritarismo ejercido por la burocracia militar más cercano al tipo de autoritarismo encabezado por la burocracia civil mexicana que a las dictaduras militares sudamericanas. En tanto los primeros recurren regularmente a procesos electorales "de acuerdo al mandato constitucional", con restricción a toda posibilidad de

---

1 Director de FLACSO-El Salvador.

alternancia, en las últimas se prescinde de los procesos comiciales. A la restricción del derecho de elegir se agregaba también fuertes limitaciones al derecho de ser electo. Exigir que se cumpliera el espíritu democrático de las disposiciones constitucionales se convertía en una acción subversiva, causa de persecusión por medios extralegales, constitutivos de la verdadera normativa de la vida social y política. Ciertos aspectos de la historia de Napoleón Duarte, ex-presidente de El Salvador en el período más álgido de la guerra, sólo pueden ser explicados a partir de este doble carril de la vida política de El Salvador, que evidentemente no es exclusivo de mi país.

Para Centroamérica la idea de hacer de la democracia un compromiso internacional no es nueva. Conviene recordar que desde la realización de la reunión presidencial centroamericana de Esquípulas I, en 1985, se pactó un compromiso subregional por la democratización, consolidado en la reunión de Esquípulas II y en cierta manera puesto posteriormente bajo el tutelaje del Grupo de Contadora[2]. Más adelante, en el proceso de negociación y posteriormente en los Acuerdos de Paz que pusieron fin a once años de guerra en El Salvador, las partes recurrieron a la mediación y a la supervisión internacionales para garantizar los avances en los procesos de pacificación y de apertura de espacios democráticos. Por ello para los centroamericanos no es un problema –como parece serlo para otros- que la declaración de Miami contenga acuerdos de compromisos democráticos para las naciones del continente.

Más que centrarse en la existencia de ese compromiso, es importante conocer cual es la interpretación de la democracia que se hace en la práctica. Sin pretender que sea aplicable a otras regiones, la expectativa de los grupos dominantes centroamericanos –y especialmente en El Salvador- fue la incorporación de los grupos insurgentes al sistema de partidos con la esperanza de que estos grupos no se conviertan en algún momento en una real alternativa de gobierno. Es, en la distancia del tiempo y las circunstancias, volver a la visión de participación política controlada que impulsaba en los años 60 la Alianza para el Progreso. Pese a la presentación del caso salvadoreño como un paradigma de democratización, después del conflicto armado, es claro que esta ha sido la actitud de los poderes reales al interior del país.

2 El Grupo de Contadora fue creado en la isla panameña de ese nombre por México, Colombia, Venezuela y el país anfitrión para actuar coordinadamente sobre la conflictividad centroamericana.

Si bien ese es el diseño, la dinámica social permitida por el desmontaje de los instrumentos del autoritarismo genera comportamientos en la población que presionan para su superación. La ciudadanía va descubriendo que votar se ha vuelto una opción, elegir es ahora una posibilidad. Si bien las políticas económicas tienden a recrear una estructura social oligárquica, ahora centrada en el capital financiero, los cambios en las relaciones sociales, la debilidad de los aparatos represivos, la presión de grupos ciudadanos –entre ellos partidos políticos- y la supervisión internacional han ampliado los espacios de participación y de la democracia formal.

Lo local es cada vez más presentado en el discurso oficial como el espacio privilegiado de la participación. Ciertamente la descentralización y la distribución de poder a los ciudadanos en la estructura de gobierno que les es más cercana es un paso positivo. Otra cosa es reducir su participación en ese ámbito. En la práctica se actúa tratando de sacar lo nacional del escrutinio ciudadano, alegando la necesidad de consensos –y por lo tanto descalificando los disensos- sobre las grandes políticas, en especial lo que respecta a lo económico. Más que descentrar el aparato del Estado, lo que se pretende es preocupar a la gente de lo local presionando a la despreocupación de lo nacional, sobre lo que el pensamiento dominante afirma tener soluciones únicas e indiscutibles.

Las elecciones son un elemento indispensable en la democracia, ciertamente. Pero ellas por sí mismas no garantizan la existencia de ésta. Es común que en los discursos y en los documentos sobre América Latina se afirme que los logros de la democracia se comprueban porque todos los gobiernos (menos uno, se insiste) son electos. Los salvadoreños, por ejemplo, tuvimos gobiernos electos entre 1961 y 1979, surgidos de comicios que tenían como función principal la legalización del autoritarismo. Es más, la creciente dificultad de mantener ese binomio autoritarismo-elecciones necesitó de dosis de represión cada vez mayores. Por lo tanto debemos matizar las afirmaciones, superando lo que es meramente formal en el análisis de los procesos políticos.

Por otro lado, es frecuente hablar de la corrupción del Poder Judicial como si fuera un hecho personal, sin preguntarse más bien si se trata de un elemento que ha sido funcional a la estructura de poder del país. Para aclarar conviene recordar que la Constitución salvadoreña de 1950 era básicamente democrática, en ciertos aspectos más que la de Costa Rica., pero en tanto ese país y no El Salvador era democrático. El Salvador era autoritario y al Poder Judicial correspondía evitar el castigo legal a los gobernantes por las cotidianas violaciones a la Constitución. La corrupción

judicial –no necesariamente ligada al crimen común pero fácilmente extensible- era un elemento indispensable para la convivencia contradictoria de una legalidad que suponía garantizar un estado democrático y una práctica de gobierno que lo violaba permanentemente. La pregunta que ahora debemos hacernos es si los sectores dominantes actuales, centrados en las finanzas, que se amparan en el Estado para consolidar su situación[3], pueden aceptar una justicia bien establecida, el cumplimiento pleno de la ley. ¿No puede esto producir conflictos que se consideran al hacer los planteamientos respecto al Poder Judicial, y que deben ser enfrentados si se quiere establecer un auténtico estado de derecho?.

Otro problema que se enfrenta en el proceso de ampliación de los espacios de participación es el de los instrumentos a través de los cuales se canaliza, y la representatividad que éstos garantizan. Es creciente la frecuencia de la afirmación de que la sociedad civil ha tomado parte en las decisiones porque estuvieron presentes y se ha consultado a las cúpulas empresariales y las organizaciones no gubernamentales. Se le adjudica representación de sectores ciudadanos a organismos cuya función no es esa sino el servicio en determinadas áreas y actividades. Darle de facto la representatividad a organizaciones a las que pertenecen reducidos grupos de personas (el suscrito es miembro de varias de ellas) es en cierta forma adulterar el concepto de participación ciudadana que debe ser básico en la democracia y en la práctica se convierte en un intento de legitimación de decisiones tomadas por minorías no representativas ¿Van a enfrentar este dilema los presidentes al reunirse aquí en Santiago? Al menos podemos dudarlo.

No pretendo alargarme con la lista de problemas que observo en un proceso que indiscutiblemente tiene la virtud de tener espacios reales de mayor apertura y de menores violaciones de los derechos humanos que los que presentaba un pasado todavía reciente. Permítanme terminar con una referencia a los partidos políticos. ¿Puede hablarse de avances firmes en la democratización con partidos cada vez más burocratizados y menos participativos? Si ellos son los instrumentos para canalizar la voluntad del electorado, es indudable que debe haber una preocupación central acerca de la vida interna de dichos institutos. Una vez más debo decir que se cuan aplicable sea este razonamiento a todos los países. Para solo poner un ejemplo, podemos ver que ARENA, el partido que gobierna El Salvador, tiene unos estatutos en los que la discusión interna está vedada, que

3 Los procesos de privatización son un buen ejemplo de ello.

colocan toda decisión en un reducido Consejo Ejecutivo que elige aún a los miembros de todas las instancias del partido; la proclamación del candidato presidencial el domingo anterior a este evento muestra con claridad esta situación. ¿Puede un partido que niega la democracia interna ser el conductor de la democratización a nivel nacional?. Sin querer decir con esto que los otros miembros del sistema de partidos salvadoreño tengan niveles óptimos de democracia, sino señalando el caso más extremo.

Para quienes creemos en la democracia es positivo haber pasado de un período de abierta represión a otro en el que la construcción de un modelo más participativo sea posible. Es indudable que diversos cambios en nuestros países permiten una mejor situación para avanzar en esa dirección. Pero si queremos no sólo preservar lo logrado sino seguir adelante en la institucionalización de un Estado democrático es indispensable no magnificar es estado actual, ni creer que lo que sigue es un proceso indetenible y lineal hacia una perfecta democracia. Para muchos la desaparición de los regímenes militares y su sustitución por gobiernos encabezados por civiles ya prueba que hay democracia. Para mi, el peligro más real de algunos países es caer en autoritarismos civiles si la democracia no logra rápidamente institucionalizarse. Esto requiere que los ciudadanos asumamos la responsabilidad de buscar ejercer lo más plenamente nuestra ciudadanía. Y no olvidar que en 1973 Chile nos mostró con claridad como la democracia no está garantizada para siempre.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA: PRESERVACIÓN y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA y DERECHOS HUMANOS

CARLOS LÓPEZ DAWSON[1]

DERECHOS FUNDAMENTALES Y SOBERANÍA

Los derechos humanos son consustanciales a la noción de Estado de Derecho, sin embargo sólo en parte son ejercidos, toda vez que factores estructurales, sociales y económicos establecen verdaderos obstáculos para su pleno ejercicio. Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas, el Derecho Internacional ha adquirido una función más específica en la protección del individuo, al traspasar este Derecho al ámbito interno de los Estados, pasando a ser el individuo un nuevo sujeto del Derecho Internacional y una de las preocupaciones fundamentales de la Comunidad Internacional[2]. Lo anterior se expresa además en la norma que reconoce el derecho de toda persona a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal se hagan plenamente efectivos (art. 28). Sin embargo, no puede realizarse el ideal del humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada

---

1 Abogado, Doctor en Ciencia Política (IEP de París), Director del Instituto de Derechos Humanos y Derecho Humanitario de la Universidad Bolivariana.

2 El concepto de estándar mínimo se encuentra invocado en las disposiciones de los mismos instrumentos internacionales preparados en el marco de las Naciones Unidas, verbigracia, artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos (Segundo Considerando del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). De allí que preservar la democracia y respetar los derechos humanos constituyan un mismo acto.

Si bien cada Estado es soberano respecto de muchas materias que tratan de la relación entre gobierno y ciudadanos, como sucede con la forma de adopción de leyes, políticas públicas, orden y seguridad, etc, el ejercicio de la soberanía limita con los derechos de las personas. La necesidad de restablecer el pleno goce de todos los derechos humanos, después de las experiencias autoritarias, sólo viene a refrendar la validez de las normas internacionales y a devolver al respectivo Estado un lugar en la comunidad internacional de naciones. Los gobiernos democráticos no pueden optar entre el respeto de los derechos humanos y su violación. Muy por el contrario, están frente al compromiso del Estado de restablecer estos derechos y devolverlos a su titular -el pueblo- para su ejercicio. Los Estados se han comprometido y están obligados a respetar el derecho a la justicia y por lo tanto a impedir la impunidad de los responsables de las violaciones a los derechos humanos. Estas obligaciones internacionales están por lo demás reconocidas en la mayoría de las legislaciones internas.

DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA INTEGRACIÓN

Siendo la integración una puesta en común de políticas públicas que afectan a los ciudadanos, los derechos humanos reconocidos en los ordenes jurídicos de los Estados de América que desean participar en procesos de integración, requieren ser revisados, con el objeto de establecer los elementos comunes y las diferencias que existen entre estos.

En América todos los países tienen constituciones políticas que reconocen los derechos fundamentales de la persona humana. Todos los Estados americanos han suscrito la Declaración Universal de Derechos Humanos y las convenciones regionales respectivas. La mayoría de estos Estados han suscrito a su vez los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tales como el de Derechos Civiles y Políticos, y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, así como las Convenciones que sancionan la Tortura, el Genocidio y las Convenciones de Ginebra de 1949 sobre Derecho Humanitario.

Es un hecho que las exigencias del comercio internacional vienen cambiando la naturaleza de los Estados desde que estos surgieron. Desde el intercambio por trueque, de comienzos de la civilización, hasta los

complejos intercambios de moneda electrónica de hoy, muchas reglas se han acordado para permitir y mejorar el intercambio. El volumen de capitales y de conocimientos que requiere el actual comercio internacional ha ido marginando al Estado de manera tal que cuestiones financieras importantes que afectan el destino de millones de personas están siendo decididas por empresas transnacionales, la mayoría de ellas provenientes de países centrales, produciéndose un fenómeno de globalización que aparentemente va vaciando de contenido al Estado tradicional. En este proceso los fenómenos sectoriales tienen cierto margen de defensa como sucede con la integración económica, en la cual aparece como un elemento definitorio su carácter supranacional. En el caso del continente americano, cuando se analizan los fenómenos de integración en la perspectiva de un esfuerzo hacia una Comunidad Americana, que se caracterice por tener un derecho comunitario propio, los problemas que deberán resolverse es si acaso existen condiciones para que los más débiles compitan con los más fuertes o nos enfrentaremos a un proceso de monopolización creciente de los mercados por parte de las empresas de los países más desarrollados o por el contrario, el proceso contendrá mecanismos que permitan una sana competencia en beneficio de las economías nacionales, del consumidor y del ciudadano[3].

La ampliación del comercio internacional y del intercambio en general es un hecho sin precedentes que abarca a todo el planeta, lo que permite hablar del fenómeno de la globalización. Dada su importancia y sus efectos, muchos Estados, incluso aquellos de mayor desarrollo, tratan de lograr un comercio sin trabas para sus productos. Un aspecto particular del comercio internacional es el regionalismo y, en especial, la integración económica regional, la cual es una realidad en diferentes partes del mundo y sus efectos se están haciendo sentir cada día más en el desarrollo económico de sus participantes, abarcando el ámbito cultural, social y político de los países miembros. En Europa se conoce el exitoso desarrollo de la Comunidad Europea precedida por varios procesos de cooperación anteriores. Más recientemente Estados salidos de la órbita de la ex-Unión Soviética han firmado en 1995 el Tratado de Visegrad creando una zona de libre comercio integrado por la República Checa, Eslovaquia, Hungría y Polonia, e integrados como observadores Rumania, Lituania y Bulgaria.

---

3 Barros Ch., Raimundo, editor: *Estudios sobre la integración económica y cooperación regional en el Cono Sur*. Estudios Internacionales. Santiago de Chile, 1985, 282 págs. (varios autores)

En América Latina desde el fracasado Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826, promovido por Bolívar, se suceden proyectos y tentativas de federaciones políticas cuyo trasfondo es por una parte la búsqueda de una entidad de peso en el concierto internacional y por otra la ampliación del mercado para los productos de la región[4]. En 1980, ante el evidente fracaso del esquema de la ALALC, los Estados latinoamericanos firman un nuevo tratado en Montevideo, dando nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALADI. Argentina y Brasil tomaron la iniciativa en 1990 en un proceso que desemboca en el Tratado de Asunción de 1991 dando nacimiento al Mercado Común del Sur, MERCOSUR, que integran ambos países más Paraguay y Uruguay. Chile se asocia a este proceso sólo respecto de la liberación del comercio, sin asumir institucionalmente los aspectos sociales, culturales, jurídicos y políticos del proceso de creación del Mercado Común. Tanto los países del MERCOSUR como del Grupo Andino, en las últimas reuniones de ambos esquemas, al más alto nivel político, han reiterado la jerarquía institucional de ALADI como foro fundamental de la integración y centro articulador de la misma, subrayando la plena compatibilidad de aquellos procesos con los objetivos del Tratado de Montevideo de 1980.

EL ALCA

La propuesta del presidente Bill Clinton para la creación de una asociación de libre comercio en América tiene una particularidad esencial: es unir partes muy desiguales en todo sentido. No se trata sólo de la diferencia de peso económico, lo cual eventualmente podría ser regulado, sino de desigualdades estructurales de carácter social, político, cultural y jurídico. Estas diferencias que aparentemente pueden ser consideradas una desventajas para los latinoamericanos en su pretensión de aliarse con una superpotencia, es en realidad una ventaja intrínseca del intercambio, por cuanto permite estimular la diversidad y fortalecer la conciencia de sí, es decir, la propia identidad nacional. Pero, además, si el proceso se desarrolla en un contexto de preservación de la democracia y de defensa de los derechos humanos, entonces el aumento de las exportaciones e importaciones será un elemento más para el desarrollo de la gente.

4 Orrego Vicuña, Francisco: *La Integración Política*. Santiago de Chile. Ed. Jurídica, 1966.

Los principios básicos destinados a la preservación de la democracia y defensa de los derechos humanos como condición necesaria para mantenerse en el Sistema Interamericano y ser parte de procesos de integración económica, fue establecido por los presidentes de los Estados Americanos en la Primera Cumbre de las Américas en 1994, cuando los Jefes de Estado acordaron avanzar en la creación de una zona de libre comercio.

EL FACTOR POLÍTICO

Los actores políticos visualizaban en el pasado los procesos de integración desde ópticas diferentes según se tratara de Europa o América Latina, en el primer caso el acento estaba en el desarrollo político democrático como un proceso imbricado en el desarrollo económico[5], en el segundo en la búsqueda de la identidad en el marco de un mejoramiento de los intercambios[6]. Sólo a partir de la mitad de la década pasada los gobiernos latinoamericanos pusieron en el centro del debate integracionista la democracia y los derechos humanos a través del Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia[7].

Colocar el acento en la preservación de la democracia y en el respeto de los derechos humanos, plantea de inmediato interrogantes respecto a cómo los países miembros de esquemas de integración pueden complementar o compatibilizar su legislación y sus políticas sociales, incluyendo los derechos ciudadanos o humanos en general, con los demás Estados de América con quienes comparte o desea compartir procesos de integración o complementación económica y cómo lograr que la complementación de tales políticas y legislaciones constituyan ventajas en el intercambio para todos los participantes, particularmente para los ciudadanos. En los esquemas de integración, por diversas causas, se ha dejado en un lugar

---

5 Vacchino, (1990), en Barros Ch., Raimundo, y Lagos, Gustavo (compiladores), *Manual para el estudio de los aspectos políticos y sociales de la integración económica latinoamericana.* Buenos Aires, BID Intal.

6 Barros Ch., Raimundo, y Lagos, Gustavo (compiladores), *Manual para el estudio de los aspectos políticos y sociales de la integración económica latinoamericana.* Buenos Aires, BID Intal, 1990.

7 Firmada en Acapulco, México, el 29 de noviembre de 1987, por los Jefes de Estado de Argentina, Colombia, Panamá, Uruguay, Brasil, México, Perú y Venezuela, todos con regímenes democráticos en esa fecha.

secundario la complementación que los Estados pueden realizar en estas materias, con excepción de las materias laborales, seguridad en el trabajo y medioambientales. Debido, por una parte, a que la cuestión general de los derechos humanos, incluido el respeto a la democracia, ha sido acordado por los Estados americanos en el contexto de la Organización de Estados Americanos como una condición de pertenencia al sistema Interamericano, y por otra, a la complejidad del tema se ha preferido aquellos ámbitos de relaciones culturales y no se ha incursionado en profundidad, por ejemplo, en otros más relacionados con los derechos ciudadanos, derechos del consumidor y del usuario, entre otros. Habiéndose establecido, a lo sumo, protocolos de conciliación de difícil acceso para los propios actores económicos, particularmente cuando se trata de cuestiones relacionadas con legislación laboral[8]. Se trata, por lo tanto de materias complejas que deberán resolver los actores políticos en el mediano plazo lo que plantea la necesidad de establecer una teoría y una aproximación metodológica que permita trabajar esta temática con los diferentes actores que se supone deben intervenir en un proceso de integración económica, entre los cuales están indudablemente las personas, los actores económicos (trabajadores, empresarios y consumidores[9]), los ciudadanos de uno y otro país, los sectores sociales que son sujetos de las políticas sociales, entre otros. Precisamente la falta de una aproximación más definida de parte de los gobiernos americanos sobre estas materias ha levantado una serie de críticas de parte de organizaciones políticas, laborales, medioambientalistas e indigenistas[10].

Los Estados americanos han hecho una apuesta respecto de la Asociación de Libre Comercio de América (ALCA) en la Primera Cumbre de las Américas (1994), sin dejar de lado los acuerdos bilaterales de comercio y los de complementación económica que han celebrado o están tratando de llevar a cabo con diferentes países y bloques de países, dentro de una política denominada regionalismo abierto. Sin embargo,

---

8 Campero, Guillermo, Perspectiva y política internacional del sindicalismo chileno. En *Perspectivas, Corporación de Políticas Públicas y Relaciones Internacionales*, junio 1997.

9 Botto, Andrea, Descripción del MERCOSUR y posibles consecuencias en los consumidores, En *Coloquios sobre MERCOSUR, elementos para un diagnóstico*, pp. 5-19, julio 1996.

10 Por ejemplo las reunidas en la denominada Red Chile de Acción para una Iniciativa de los Pueblos (RECHIP), Common Frontiers (Canadá), Alliance for a Responsible Trade (Estados Unidos), Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Red Quebecois sobre la integración regional, CIOLS-ORIT, AFL-CIO, Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas, Public Citizen (Estados Unidos), entre otras.

desde el NAFTA se negocia la incorporación de materias laborales, sociales, medioambientales, entre otras, las que tradicionalmente no formaban parte de los acuerdos de integración en las Américas. Algunas de estas materias no requieren de complicadas negociaciones debido a la existencia de estandares internacionales (por ejemplo en legislación laboral los estandares se originan en la Organización Internacional del Trabajo, o respecto de derechos humanos a través del sistema Interamericano), otros sin embargo, con o sin estandares internacionales, en su aplicación concreta es muy diferente de un país a otro como sucede con el trato a los extranjeros, los derechos políticos de los inmigrantes, los derechos a la seguridad social del trabajador extranjero[11], entre otras materias que denominaremos sociales y políticas y que requieren ser armonizadas y reguladas en común.

El ajuste de todo tipo que significa la integración económica puede tener efectos negativos y perniciosos para algunas personas, como sucedió con el NAFTA, al que se le imputa el haber destruido a comunidades agrícolas tradicionales incapaces de competir con las transnacionales, o el desempleo industrial en Canadá y Estados Unidos, debido al traslado de industrias hacia México, zona con mano de obra más barata, lo cual tiene como consecuencia general una nivelación hacia abajo. Sin embargo, recientes encuestas han demostrado que, al menos en Estados Unidos y Canadá el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ha permitido crear más empleos[12]. Por otra parte, también se ha criticado la falta de participación de la gente, de las organizaciones sociales, en la discusión sobre la afrenta del ALCA y sobre los acuerdos celebrados hasta la fecha, en los cuales solo habrían participado los gobiernos y los empresarios.

Tal vez esta falta de participación sea un mal endémico de las relaciones internacionales de los Estados, concebidas como una expresión del poder ejecutivo y no como una vía de desarrollo de la política o al menos como un canal de expresión de la gente. La ausencia de tales vías o canales conducen al aumento de la presión social, la que, al no encontrar el conducto por donde expresarse, termina rompiendo una supuesta convivencia social y desvalorizando los proyectos que las cúpulas han elaborado.

---

11 Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas, FASIC, Cambios en el carácter de los movimientos migratorios a partir del MERCOSUR, Santiago, Ediciones FASIC, 1997, 128 pp. (varios autores).

12 El Mercurio, B6, del miércoles 4 de marzo de 1998.

Si el ALCA se convierte en una realidad, los Jefes de Estado de las Américas podrían recoger la experiencia europea respecto de las instituciones políticas creando, por ejemplo un Parlamento interamericano donde los grupos de presión puedan hacerse oir, un *Ombudsman* para mediar entre la gente y las instituciones del ALCA, en fin, estableciendo mecanismos que hagan real la voluntad por preservar la democracia y defender los derechos humanos en el marco de la integración.

VISIONES DE EXCLUSIÓN SOCIAL EN CENTROAMÉRICA

CARLOS SOJO[1]

Generalmente la medición de rendimiento social de los países pasa por dos indicadores básicos: el nivel de pobreza y el porcentaje de desempleo. El propósito de estas reflexiones es confrontar críticamente, a partir del análisis de tres casos nacionales en Centroamérica, este procedimiento argumentando que la dinámica económica reciente ha tendido a un proceso de empobrecimiento que no es fácilmente captable con las observaciones derivadas de modelos dicotómicos, por una parte, y por la otra que la dinámica del empleo está cada vez más relacionada con la precarización de la situación de la fuerza de trabajo ocupada y menos con la problemática del desempleo. En otras palabras, pobreza y desempleo abierto son mediciones útiles para captar la dinámica de la exclusión social absoluta, pero no permiten explorar dimensiones menos agudas pero igualmente atentatorias contra la integración social futura y el logro de sociedades más estables y equitativas.

1 Investigador de FLACSO-Costa Rica

POBREZA Y RIESGO SOCIAL

El análisis del problema de empobrecimiento en Centroamérica se realiza a partir de la información que puede obtenerse con la aplicación del método combinado de medición de pobreza. Este procedimiento consiste en el cruce de los métodos de línea de pobreza (LP) con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y permite una exploración dinámica de los procesos de empobrecimiento.

Usando esta metodología emergen cuatro segmentos de pobreza: 1) no pobres, 2) pobres por ingreso o nuevos pobres, 3) pobres inerciales o por insatisfacción de necesidades básicas y 4) pobres estructurales que son los que presentan privación en las dos metodologías. Estos segmentos, a su vez, pueden ser integrados en los tres niveles de inclusión de que hablan Bustelo y Minujin (1997): los incluidos, que pueden corresponder a la casilla no pobres en el método combinado; los excluidos, que se referirían a los pobres estructurales; y los vulnerables, quienes presentan condición de pobreza en uno de los dos métodos y que se denominan inerciales y recientes.

Observando los datos del cuadro siguiente se tienen dos modelos claramente diferenciados: el caso costarricense que presenta una tendencia de inclusión con claros riesgos de vulnerabilidad; mientras que en Honduras y Nicaragua la situación de inclusión es experimentada por un porcentaje de población que no alcanza el tercio del total. No obstante dada la ponderación desigual de los niveles de pobreza inercial y reciente, el modelo nicaragüense sería de exclusión en descenso, mientras que el hondureño sería de exclusión en ascenso.

Cuadro N° 1
Centroamérica: Pobreza y niveles de vulnerabilidad

	Honduras (1996)	Costa Rica (1994)	Nicaragua (1996)
No Pobres (incluidos)	22	68	28
Inerciales (Vulnerables)	5	10	23
Recientes (Vulnerables)	26	15	13
Estructurales (Excluidos)	46	7	36

Nota: Los datos para Costa Rica y Honduras son totales nacionales. En Nicaragua incluyen solamente el área urbana.

Fuentes: Del Cid y Kruijt (1997), Renzi y Kruijt (1997) y Sojo (1997).

La medición del grado de exclusión social derivado de la aplicación del método combinado a los tres países analizados permite observar patrones diferenciados en tres sentidos por los menos: En primer lugar se observa que las imágenes de integración social se deterioran en los tres países si se compara la proporción de excluidos que se derivan de la medición de pobreza con base en la línea de ingreso, que es el método utilizado por los gobiernos, con los datos derivados del método combinado. Mientras con el primer indicador se considera en pobreza a 57% de las familias en Nicaragua, 72% en Honduras y 20% en Costa Rica, las cifras de exclusión y vulnerabilidad derivadas del método combinado nos señalan problemas de integración social en proporciones del 72%, 78% y 32% respectivamente. En todos los casos superiores a la imagen más positiva de la dicotomía pobres-no pobres.

En segundo lugar se nota una situación inversa entre Costa Rica y los otros dos países respecto del grado de integración social, mucho más intensa en Costa Rica. De hecho se trata de una especie de retrato en negativo: la proporción de incluidos en Costa Rica es semejante a la proporción de excluidos en Nicaragua y Honduras.

La tercera observación se refiere a la cuestión de la vulnerabilidad. Se nota también un comportamiento inverso en la proporción de pobreza inercial y reciente en Nicaragua y Honduras. En ambos casos estos "pobres" suman por arriba del 30% (36 y 31 respectivamente) pero en Honduras el movimiento es más bien descendente (por predominancia de la pobreza reciente) mientras en Nicaragua da una sensación de ascendencia dada la mayoritaria proporción de pobreza inercial que es la resultante de disposición de un ingreso per cápita por encima de la línea de pobreza pero insuficiente todavía para satisfacer algunas necesidades elementales.

La explicación puede estar relacionada con la situación de la posguerra que permite una relativa activación de los ingresos familiares aunque, en un escenario de reforma económica, apenas suficiente para hacer frente a las necesidades básicas. En el caso hondureño la mayor proporción de pobreza reciente indicaría un fenómeno amplio de caída de ingresos familiares asociado generalmente a las medidas de reforma económica y a los efectos depresivos sobre ciertas actividades económicas.

Los datos señalan un predominio de la situación de vulnerabilidad sobre la condición de pobreza en el caso de Costa Rica. En Nicaragua proporciones semejantes de población se encontrarían en situación de exclusión y vulnerabilidad, mientras en el caso de Honduras los vulnerables alcanzan dos terceras partes de los excluidos. El hecho que sólo en Costa Rica los individuos localizados en condición de vulnerabilidad superen a los

excluidos podría indicar que la tendencia al deterioro de las posiciones sociales es mayor cuando se dispone de umbrales de consumo más alto, es decir que la vulnerabilidad es una manifestación clara de empobrecimiento social y no de ascenso gradual como también podría suponerse.

Históricamente, por último, aunque no es posible establecer comparaciones efectivas para el período anterior a la crisis, puede afirmarse que mientras en los noventa 72% y 78% de los nicaragüenses y hondureños vivían en algún nivel de pobreza y exclusión social, en 1980 la población en condición de pobreza alcanzaba 61% y 68% respectivamente. Aunque los datos no se originan en métodos comparables, lo cierto es que la evidencia impresionista demuestra que los últimos años no han presentado mejoría en la condición social de los centroamericanos.

Hasta aquí hemos indagado el efecto de la medición integrada de pobreza en la formación de escenarios de inclusión-exclusión y vulnerabilidad social en los tres países. Notamos como, en especial en situaciones menos dramáticas, en donde la pobreza es menos masiva como en Costa Rica, esta aproximación a la cuestión de la pobreza permite una mejor estimación de los riesgos de desintegración social que enfrentan las sociedades. Es así como mientras la lectura de línea de pobreza indicaría una situación generalizada de integración social en Costa Rica de proporciones cercanas al 80% de la población, la observación a partir de rangos no dicotómicos basados en el método combinado indica que alrededor de un tercio de la población muestra riesgos de exclusión y consecuentemente un grado de ciudadanía informal por déficit de derechos sociales. En los otros casos, donde la exclusión es más generalizada, la observación por niveles de inclusión permite identificar tendencias futuras y puede orientar mejor la formación de políticas estatales. No obstante, la mejor precisión de las posibilidades de los métodos cuantitativos debe ser siempre complementada con el levantamiento de información cualitativa.

EMPLEO, PRECARIEDAD Y EXCLUSIÓN

Funkhouser y Pérez Sáinz (1998) han examinado la evolución reciente del empleo en Centroamérica distinguiendo 9 sectores laborales: moderno agrícola, subsistencia agrícola, formal, informal, público, doméstico, transables nuevos, inclasificables y desempleados.

Cuadro Nº 2
Centroamérica Composición de la PEA por área laboral
% PEA

	Costa Rica (1992)	Honduras (1992)	Nicaragua (1993)
Moderno agrícola	10.0	8.3	48
Subsistencia agrícola	14.0	28.3	231
Formal	21.6	13.7	65
Informal	26.7	29.7	37.5*
Público	15.6	10.0	126
Doméstico		3.6	
Transables nuevos	7.6	2.3	
Inclasificables	0.5	1.9	41
Desempleados	4.1	2.3	114
PEA Total	100.0	100.0	1000

(*) Incluye Doméstico

Fuente: Funkhouser y Pérez Sáinz (1998). Con datos de Cordero y Mora (1998); Rocha y Terán (1998) Gómez y Guillén (1998)

Los datos del cuadro anterior permiten una aproximación a la estructura del empleo, basada en las posibilidades de inserción a las exigencias de los mercados internacionales. Primero es destacable que en todos los países el sector informal capta la mayor proporción del empleo, con proporciones superiores al 25%. En segundo lugar es notoria la relativamente escasa captación de empleo por las actividades económicas propias del nuevo esquema de desarrollo aperturista, como se desprende de la observación de los datos de empleo en el sector moderno agrícola y en el de bienes transables.

La indagación de las posibilidades de exclusión respecto del empleo, que proponemos a continuación, proviene de la combinación de los datos de la compilación de Funkhouser y Pérez Saínz con los tres niveles de inclusión planteados por Bustelo y Minujin.

En teoría, los niveles de inclusión pueden contener a los segmentos moderno agrícola y transables nuevos porque son los que se dinamizan potencialmente con el nuevo esquema globalizado. Según Bustelo y Minujin la inclusión laboral estaría caracterizada por la vinculación con "empresas altamente dinámicas y productivas, intensivas en tecnología y cuya producción se destina total o parcialmente al mercado externo". Los niveles de vulnerabilidad concentrarían las actividades tradicionales de bajo ingreso relativo (empleo doméstico) o que están en proceso de

recomposición y deterioro como el empleo público o las que conforman el grupo de inserción laboral en el sector formal privado que no corresponde a los segmentos modernizados. Según Bustelo y Minujin, los vulnerables "operan en empresas de productividad media, orientadas principalmente al mercado interno...e incluye una alta proporción de trabajadores del sector público." Los excluidos, finalmente serían los desempleados, los informales y los trabajadores de subsistencia agrícola, pues concuerdan bastante bien con el supuesto de Bustelo y Minujin según el cual se ubican en esa condición "empleados no calificados, vinculados a empresas "tradicionales" escasas en capital y de baja productividad, orientadas al mercado interno."

A continuación decidimos establecer un nivel empírico de inclusión-exclusión por ubicación laboral basado en la capacidad de los empleos para disminuir el riesgo de pobreza familiar. Esta capacidad fue determinada a partir de las regresiones de pobreza y área ocupacional de los hogares y es sensible a la contribución diferencial de cada una de las áreas laborales a la mitigación de la pobreza en los distintos países. Por ello se establece que no es la actividad en sí misma sino su impacto en la condición social de la familia lo que genera o posibilita niveles de inclusión-exclusión.

Es así como de acuerdo con el esquema siguiente la agrupación de los sectores por áreas de inclusión-exclusión cambia en cada país y es distinta en todos los casos, excepto en los niveles de exclusión, del supuesto teórico de Bustelo y Minujin.

Cuadro N° 3
Niveles de inclusión-exclusión. Por empleo
Ubicación de áreas laborales

	Minujin y Bustelo	*Costa Rica*	*Honduras*	*Nicaragua*
Inclusión	Moderno agrícola	Público	Público	Público
	Transables nuevos	Formal	Formal	Formal
	Transables nuevos			
Vulnerabilidad	Formal	Transables nuevos	Moderno agrícola	Transables
	Público	Informal		Informales
	Doméstico	Moderno agrícola		
Exclusión	Subsistencia agrícola	Subsistencia agrícola	Subsistencia agrícola	Subsistencia agrícola
	Informal	Desempleados	Informal	Moderno agrícola
	Desempleados	Doméstico	Desempleados	Desempleados

Entonces, considerando como favorecedor de inclusión a las modalidades de empleo que más contribuyen a la reducción de la pobreza en cada uno de los países se tendría que el empleo público y el empleo formal ofrecen posibilidades integradoras en los tres países. Solamente en Honduras los transables nuevos producen una reducción muy significativa de la pobreza, consolidándose como actividad laboral incluyente. En situación de vulnerabilidad se ubicarían los empleados ubicados en transables nuevos y en el sector informal en Costa Rica y Nicaragua. En Honduras se encontrarían en situación de vulnerabilidad solamente los ubicados en el sector moderno agrícola; sector que se suma al rango de vulnerabilidad en el caso de Costa Rica. En los tres países los empleos en la subsistencia agrícola contribuyen muy poco a la superación de la pobreza y consecuentemente quedan ubicados dentro del grupo de exclusión; en Honduras se acompañan del empleo informal y del doméstico y en Nicaragua del moderno agrícola dado que la contribución baja de este sector para la superación de la pobreza tiende más bien a reducirse entre 1985 y 1993. A partir de esa agrupación hemos construido un modelo de inclusión-exclusión por empleo para los casos estudiados. (Cuadro 4)

Cuadro Nº 4
Centroamérica: exclusión por empleo
% PEA

	Costa Rica (1992)	Honduras (1992)	Nicaragua (1993)
Incluidos	37.2	26.0	191
Vulnerables	44.3	8.3	375
Excluidos	18.1	63.9	393

Nota: Los datos no suman 100 porque no incluyen la categoría inclasificables.

Fuente: Elaborado con datos del cuadro anterior.

Lo que podemos concluir de estas observaciones es que la posibilidad de inclusión social está asociada al dinamismo del sector formal tradicional y del empleo público y que todavía no son perceptibles las contribuciones de los nuevos mercados laborales a la reducción de la pobreza. Además está claro que los empleos agrícolas, en especial los de subsistencia, no resultan de utilidad para el mejoramiento de condiciones de vida de la población rural. Como se ve la evidencia no corresponde con la afirmación de Bustelo y Minujin que atribuye disminución de riesgos de exclusión en proporción a la inserción en ramas económicamente dinámicas. Por el contrario, en los casos estudiados, los empleos tradiciona-

les, en el sector público y privado (que incluye industria, por ejemplo), continúan siendo factores claves en la integración social.

Al examinar comparativamente las posibilidades de integración social derivadas de las tendencias a la pobreza y la precarización de los mercados de trabajo, y considerando que las figuras relativas a pobreza permiten una estimación de la situación actual mientras que las del empleo sugieren posibilidades de evolución futura, se tiene un panorama no muy alentador. El nivel de exclusión por empleo es en los tres países mayor que el grado de exclusión por pobreza, lo que nos permite proponer que la actual configuración de la demanda laboral genera posibilidades de agravamiento de los desequilibrios sociales actuales.

Respecto del grado de vulnerabilidad observamos que las magnitudes se acrecientan significativamente en el caso de Costa Rica y Nicaragua, mientras que en Honduras se reducen de manera significativa. En este país a diferencia de los otros dos la proporción de inclusión aumenta al observar el empleo, pero este aumento es mucho más modesto que el de los excluidos, de modo tal que la reducción de la vulnerabilidad por pobreza apunta más al fortalecimiento de la exclusión por empleo que a la integración social.

En Costa Rica y Nicaragua las cifras de inclusión desmejoran considerablemente al observar comparativamente pobreza y empleo. En el caso de Costa Rica mientras la inclusión, entendida como superación de la pobreza favorece a 68% de los hogares; la inclusión comprendida como el posicionamiento en áreas laborales dinámicas socialmente se reduce al 37%. En el caso de Nicaragua la caída es de 28% a 19%.

EN SÍNTESIS

El análisis de las posibilidades de integración social del modelo de crecimiento económico que han adoptado los países de América Latina debe partir de una revisión crítica de la capacidad de las mediciones tradicionales para captar las nuevas manifestaciones de los fenómenos sociales. No basta con una caracterización de la población basada en dicotomías de pobreza que no permiten captar el dinamismo del empobrecimiento o, en su caso, de la movilidad social. Por otro lado, la condición de ocupación, que predomina en los análisis oficiales sobre empleo y desempleo, dice muy poco de la capacidad de los nuevos trabajos para permitir a la población satisfacción de necesidades de

consumo presentes y de otras que sólo pueden realizarse a largo plazo: vivienda, educación, jubilación, etc.

La transformación de las sociedades impulsada por la globalización debe estimular también una relación más crítica con los instrumentos a disposición de científicos, técnicos y políticos para la identificación de los principales problemas sociales. Este es indudablemente uno de los desafíos centrales de políticas estatales que se plantean, a mediano y largo plazo, propósitos de integración social.

Referencias

Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto. (1997) La política social esquiva en Menjívar Larín, Rafael; Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen. Eds. (1997) *Pobreza, Exclusión y Política Social*. San José, FLACSO Costa Rica. 113-154.

Cordero, Allen y Minor Mora. (1998). Costa Rica: El Mercado de Trabajo en el Contexto del Ajuste. En Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO Costa Rica. 219-280.

Del Cid, José Rafael; Kruijt, Dirk. (1997). *Los pobres cuentan: Pobreza y gobernabilidad en Honduras*. FLACSO Sede Costa Rica. San José, Costa Rica.

Gómez, Rosibel y Maritza Guillén. (1998). Honduras: Políticas de ajuste, mercados de trabajo y pobreza. En Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) (1998). *Empleo y Pobreza en Centroamérica*. Ganadores y perdedores del ajuste estructural. San José, FLACSO Costa Rica. 135-174.

Kaztman, Ruben. (1989). *La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo*. Revista de la CEPAL, No.37.

Menjívar Larín, Rafael; Kruijt, Dirk; Vuch Tijssen, Lieteke van (ed). (1997). *Pobreza, exclusión social y política social*. San José, Costa Rica. FLACSO.

Renzi, María Rosa; Kruijt, Dirk. (1997). *Los nuevos pobres: Gobernabilidad y política social en Nicaragua*. FLACSO Sede Costa Rica. San José, Costa Rica

Rocha, Juan y Julio César Terán. (1998). Mercado laboral y pobreza en Nicaragua en Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO Costa Rica. 175-218.

Sojo, Carlos. (1997). *Los de en medio: La nueva pobreza en Costa Rica*. FLACSO Sede Costa Rica. San José, Costa Rica.

_____. (1998). *Reforma Económica, Estado y Sociedad en Centroamérica*. San José, FLACSO. En prensa.

Notas

1. Unas precisiones metodológicas. Los casos seleccionados son Costa Rica, Honduras y Nicaragua, a primera vista son situaciones altamente constrastantes y dificilmente comparables. Sin embargo nos parece que esa es la utilidad del procedimiento. Si nos atenemos a la localización de esos países en el "ranking" del Indice de Desarrollo Humano del PNUD, tenemos entonces una exploración de las situaciones extremas del continente latinoamericanos: por un lado Costa Rica que según los niveles del IDH de 1997 solo fue superado por Chile entre los países de la región; por el otro lado Honduras y Nicaragua que se encuentran junto con Haití en el extremo inferior del índice, apenas por encima de los países del Africa subsahariana. La selección de los países se benefició de la acumulación de información derivada de experiencias recientes de investigación desarrolladas por la SEDE de FLACSO en Costa Rica. Se trata en primer lugar de los casos nacionales que se estudiaron en el marco del Proyecto Nueva Pobreza en Centroamérica y cuyos resultados han sido publicados en tres volúmenes, todos en 1997: Del Cid y Kruijt para Honduras; Renzi y Kruijt para Nicaragua y Sojo para Costa Rica. Estos estudios permitieron sistematización de información reciente y dispersa sobre magnitudes de la pobreza diferencial así como acercamientos cualitativos basados en entrevistas en profundidad con familias urbanas empobrecidas. En segundo lugar se deriva de una investigación mayor desarrollada por el autor que explora diversos aspectos de la dinámica del cambio social en esos países y que se realizó con la cooperacion financiera del real gobierno de Noruega. Al respecto véase Sojo (1998).
2. Los datos originados en el método LP no son problemáticos porque está relativamente aceptado un método estandarizado, que incluye establecimiento de un costo promedio de canasta básica alimentaria que se compara con el ingreso per cápita de la unidad familiar. Una observación por debajo del costo de la canasta indicaría pobreza extrema mientras que una observación de ingresos por debajo del costo de 2 canastas indica pobreza básica. Respecto del método NBI hay mayores controversias, no obstante los datos aquí presentados contienen los siguientes parámetros comunes: hacinamiento, acceso de los niños a la educación, disposición de agua potable y alcantarillados. En Nicaragua y Honduras se consideró además el estado general de la vivienda, el nivel educativo de los adultos y la razón de dependencia económica del hogar.
3. Sobre el método combinado véase Katzman (1989).
4. La definición de las categorías se encuentra en el anexo metodológico del texto citado. Basta señalar que la distinción entre moderno agrícola y de subsistencia descansa en el tamaño de las unidades y en el empleo de profesionales y técnicos adscrito al primer segmento. Lo mismo ocurre en

la definición de empleo formal e informal. Los bienes transables son básicamente exportaciones agrícolas no tradicionales. maquila y turismo.

5. Utilizando las regresiones sobre pobreza de los hogares y sectores laborales de Funkhouser y Pérez Sáinz, hemos establecido el límite de la exclusión a partir de la dispersión de los coeficientes con 3 desviaciones estándar, determinadas respecto del promedio ponderado de cada una de las áreas laborales. Esta decisión está basada en el supuesto de que se trata de fenómenos altamente polarizados y se requiere una ponderación alta de la dispersión típica para poder identificar tendencias no dicotómicas. Así, partiendo de un coeficiente de regresión promedio de –0.102 la zona de vulnerabilidad se sitúa para Costa Rica en un coeficiente mayor que -0.086 y menor que -0.183; del promedio de –0.093 para Honduras el rango de vulnerabilidad va de -0.079 a -0.162 y del coeficiente promedio de –0.075 para Nicaragua la zona de vulnerabilidad se sitúa entre –0.052 y –0.193. En los tres casos, por encima del rango se sitúan los niveles de inclusión y por debajo del rango los de exclusión. Esta aproximación permite captar la contribución de cada uno de los sectores laborales a la disminución de la pobreza considerando su peso específico en la PEA nacional. Agradezco la contribución metodológica de Juan Pablo Pérez Sáinz en este aspecto.

COMERCIO E INTEGRACION

AMÉRICA LATINA FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN: ALGUNOS RETOS PARA EL REGIONALISMO ECONÓMICO

ALCIDES COSTA VAZ

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente texto es analizar algunos desafíos que confronta el regionalismo económico en América Latina y que advienen de las formas, condicionamientos y resultantes de la inserción de la región en el proceso de globalización, considerando los esquemas subregionales existentes y el esfuerzo de establecer mecanismos de alcance regional. Si, por un lado, la globalización es considerada una realidad inescapable, por otro, es también cierto que el fortalecimiento del regionalismo ha sido una de las más destacadas características de la historia reciente de América Latina, habiendo un alto grado de consenso sobre su importancia y reflejo en términos políticos, económicos y sociales en el futuro de la región.[2]

Mucho se ha discutido, de modo general, sobre las interelaciones entre globalización y regionalización, mostrándolos a veces como procesos

---

1 Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales y Coordinador del Nucleo de Estudios de MERCOSUR de la Universidad de Brasília (UnB), Brasil.

2 Prácticamente no hay discordancia entre los analistas sobre la importancia de la dimensión regional en los escenarios para América Latina, aunque muchos sostengan que los bloques subregionales pueden ser diluidos en esquemas preferenciales más amplios como ALCA, lo que, de todo modo, no reduce la signficación del ámbito regional en el futuro de América Latina.

convergentes, como en las propuestas de regionalismo abierto[3], o como excluyentes; pero siempre reconociéndolos como elementos fundamentales y definidores del actual orden económico a nivel global. Los términos polarizados que muchas veces presentan los análisis conducen, en ocasiones, a un alejamiento de la realidad de la integración tal y como es planteada en casos específicos. Es insuficiente e impreciso caracterizar cualquiera de los actuales esquemas de integración en América Latina aplicando a ellos, por ejemplo, el sello de *"building block"* o de fortaleza económica. De modo general, si es considerada la globalización como el telón de fondo para el análisis, los incentivos para que los países construyan pactos económicos de carácter regional estarán asociados tanto a la búsqueda de oportunidades, como a la necesidad de defensa pragmática de sus intereses frente a amenazas percibidas. De este modo, si debe haber una respuesta (aunque insatisfactoria o incompleta) a la cuestión de la relación entre globalización y regionalismo económico, dicha respuesta necesariamente apuntará a la ambigüedad como su aspecto más evidente.

Por esta razón, es justificable indagar, en el esfuerzo de mirar hacia el futuro de nuestra región y de reflexionar sobre las acciones políticas que deben ser tomadas para la construcción del futuro deseable, cuales son los principales desafíos, en términos de oportunidades y de riesgos que plantea la globalización, a que el regionalismo económico en América Latina debe responder.

El análisis debe considerar, necesariamente, las características estructurales así como la dinámica y evolución reciente de ambos fenómenos. Por considerar que las mismas son suficientemente conocidas, y sin la pretensión de ser exhaustivo en cuanto a los diversos desafíos que se presentan, nos restringiremos a identificar y analizar aquellos que, por su magnitud, alcance y complejidad, consideramos fundamentales y que son enumerados a seguir.

3 Ver CEPAL, *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago, marzo de 1994; Charles Oman, *Globalization and Regionalisation: the Perspective of Developing Coutries*, Paris: OECD, 1995; Barbara Stallings, *Global Change, Regional Response*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

LA BÚSQUEDA POR LA EQUIDAD Y LOS IMPACTOS NEGATIVOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Es frecuente la crítica de que, a pesar de sus éxitos en lo que respecta a la generación de ganancias estáticas y dinámicas, la integración todavía no ha logrado constituirse en un medio eficiente de respuesta a los impactos negativos más evidentes de la globalización. Dichos impactos, para fines del presente análisis, pueden ser sintetizados en los siguientes aspectos: la reducción de los niveles de autonomía decisiva de los actores políticos en favor de una mayor influencia de los actores económicos; la profundización de las asimetrías económicas y sociales dentro, y entre países; el incremento de las tasas de desocupación y el debilitamiento de identidades, tradiciones culturales y de valores nacionales.

Frente a este conjunto de factores que inciden de forma negativa en la gobernabilidad democrática, la integración regional se presenta, en un primer momento, como una estrategia de respuesta, mismo que parcial, extremadamente limitada o mismo, en ciertos casos, inadecuada. Sin embargo, aunque no sea éste el objetivo inmediato o principal de la integración, no hay como desconsiderar que su propia legitimidad, como acción política, no está de ningún modo desvinculada de los beneficios que pueda aportar directa o indirectamente al cumplimiento de expectativas y demandas de diferentes segmentos sociales, de presentar opciones de respuestas a necesidades, de generar y mantener cohesión en las sociedades y de contribuir al perfeccionamento de sus instituciones políticas.

No cabe duda que los esfuerzos recientes de integración en América Latina han sido simultáneamente origen y resultado de profundos cambios políticos y que juegan un importante rol en favor de la consolidación y preservación de la democracia. En el mismo sentido, se ve la creciente importancia del mercado regional para las exportaciones, y consecuentemente. para la generación de empleo. Por otro lado, cabe señalar que, mismo desde el punto de vista comercial, los bloques subregionales exhiben dentro de sí mismos y entre sí obvios padrones de concentración y de asimetrías que no pueden ser considerados inevitables o incorregibles y cuya gradual superación representa por sí mismo un importante avance en favor de una mayor equidad a nivel regional.[4]

4 Para un análisis más extenso ver SELA, *Boletin sobre Integración en América Latina y el Caribe*. N° 12, febrero de 1998.

LA CONVERGENCIA ENTRE LAS SUBREGIONES Y EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE CONCILIACIÓN Y DE NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL DEL CONJUNTO DE LA REGIÓN

A pesar de los logros, sobre todo del MERCOSUR, tanto en lo que respecta a sus relaciones externas, como a las negociaciones en el ámbito ALCA, con la Unión Europea y con los demás esquemas subregionales, no se produjeron niveles de convergencia que confieran a América Latina capacidad de negociación o sentido de actuación conjunta sobre todo frente a los grandes temas de la agenda económica a nivel global, multilateral o mismo continental y que la constituya una unidad de fuerza en estos ámbitos.

En los últimos años, se observaron importantes diferencias de visiones entre los países latinoamericanos, en cuanto a prioridades en términos de vinculaciones y estrategias de inserción, como las existentes entre Brasil y Argentina frente a Estados Unidos, entre Chile y sus socios del MERCOSUR con respecto al acceso a NAFTA, entre Bolivia y Venezuela frente a los demás miembros de la Comunidad Andina respecto a las relaciones con el MERCOSUR y otras. También dentro de los propios bloques, se observan bajos niveles de coordinación de posiciones, como en los diversos casos que contraponen Brasil y Argentina en el MERCOSUR.

Estas diferencias, reflejadas en las orientaciones de política exterior de los países, tienen que ver no sólo con los distintos grados de diversificación que exhiben los países en sus relaciones comerciales y en sus respectivos flujos financieros: se asocian también a condicionamientos internos y a su propia ubicación en el continente. La integración regional aparece, por lo tanto, como un campo de construcción de convergencias económicas expresadas tanto en los acuerdos comerciales como en la mayor homogeneidad de los modelos de desarrollo en práctica. Es también una fuerza en favor del acatamiento de valores que se desean comunes y que ya ha demostrado su capacidad de contribuir a que ocurrieran retrocesos políticos.

Sin embargo, en el cuadro de heterogeneidad en cuanto a las orientaciones de política exterior, los incentivos para actuar de forma conjunta no han sido suficientemente fuertes para contrarrestar el ímpetu de la actuación individual o la concertación limitada en la disputa por oportunidades comerciales y por inversiones, por un lado, y, por otro, el interés de Estados Unidos de no estimular movimientos que pueden

resultar en aumento de capacidades por parte de los países latinoamericanos en negociaciones regionales o en los principales foros multilaterales. Además, no se puede desconsiderar la existencia de un amplio espectro de intereses concurrentes entre los países de la región dentro del área comercial, financiera y productiva y que también dificultan la coordinación de acciones a nivel regional.

De este modo, mientras avanzan los esquemas de integración subregionales, la construcción de la integración a nivel regional enfrenta muchos obstáculos.[5] Para que la integración sirva de palanca para mayores niveles de coordinación, es necesario hacer que sus mecanismos se vuelvan capaces de ofrecer suficientes niveles de coordinación de políticas (no solo a nivel comercial y macroeconómico, sino que también de política exterior).

LA TRANSFORMACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE PRODUCCIÓN Y LA BÚSQUEDA DE NUEVOS MODELOS PARA LOS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS

En su dimensión productiva, los procesos de integración regional están sometidos a los cambios y tendencias que se presentan globalmente y que tienen que ver con las estrategias y actuación de las corporaciones transnacionales, la movilidad del capital y con las políticas de los gobiernos frente a las inversiones extranjeras. Tomado el primer aspecto, parece claro que los movimientos de integración tienden a ser arenas donde se aplica la lógica del capital internacional al establecer una división productiva en la cual los países de menor desarrollo relativo no logran acceder a oportunidades de crecimiento de sus respectivos aparatos industriales sino bajo el mirajen de los modelos de maquilla. Para los de mayor desarrollo relativo, se observa que el mercado regional se presenta como el más dinámico para sus exportaciones de manufacturas, lo que, por un lado les permite mantener su perfil productivo y la dinámica del sector industrial frente a las dificultades de orden interno o de acceso a los mercados del primer mundo.

---

5 Es un ejemplo claro de estas dificultades, el hecho de no haber avanzado la propuesta de construcción del área de libre comercio sudamericana (ALCSA), propuesta por Brasil en 1993 y haber sido recuperada la propuesta de una area de libre comercio de las Americas planteada por el gobierno estadounidense en 1990.

Al mismo tiempo, los datos recientes sobre la composición de las exportaciones latinoamericanas dan cuenta de un proceso de gradual primarización que estaría reflejando un cambio productivo de modo contrario a lo propuesto por la CEPAL[6]. En este sentido, hay una situación ambivalente: la integración económica, al incrementar la importancia del mercado regional para las exportaciones de los países, contribuye a mantener el dinamismo de sectores industriales, pero lo hace en relación a los países que ya detienen capacidad industrial; esto no ha implicado nuevas oportunidades de cambiar la estructura productiva, sobre todo de los países menos desarrollados ni tampoco de llevar a un nivel mínimo de coordinación en lo que respecta a la atracción de capitales para inversiones: por el contrario, hay una competencia, entre los países a este respecto, cada cual buscando presentarse, frente a los potenciales inversionistas, de un modo más atractivo que los demás. En resumen, la integración sirve de contrapeso a la tendencia de primarización de las exportaciones de las mayores economías latinoamericanas, pero no plantea opciones u oportunidades de cambiar la condición de la mayor parte de los países en lo que respecta a su nivel de desarrollo industrial.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD REGIONAL: LA PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LAS CUESTIONES DE EDUCACIÓN Y CULTURA

No cabe duda de que la mayor intensidad de los contactos entre los países latinoamericanos propiciados por el incremento del comercio, así como el hecho de que sociedades que antes estaban casi aisladas en relación a sus vecinos tuvieron que tratar de compartir espacios de decisión, ha puesto de relieve el profundo desconocimiento entre ellas. No hubo en el pasado incentivos lo suficientemente fuertes para romper las distancias sociales y culturales aún existentes y que, en algunos casos, la propia geografía amplía. Es igualmente verdad que la integración ha sido, en los últimos años, uno de los más importantes factores de estímulo al incremento de contactos entre los países latinoamericanos a nivel intersocial. En este sentido, los efectos del crecimiento del comercio van

6 CEPAL, *Bases Para la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, 1994.

seguramente más allá del plan económico y se proyectan en el plan cultural.

En los variados análisis sobre el aspecto cultural en contexto de la globalización, es frecuente la referencia a la tensión entre la homogeneización, bajo el signo de la cultura occidental, y los esfuerzos de reafirmación o rescate de valores autóctonos. América Latina también vive seguramente este dilema y la integración económica juega un rol también ambivalente: a través del incremento de los flujos comerciales y financieros y de los intercambios sociales y culturales se producen el refuerzo de la tendencia a la homogeneidad (que es alimentada por la propia dinámica del mercado) y la difusión de la cultura de masa, como también la percepción más agudizada de las diferencias culturales y del exacerbado nivel de desconocimiento sobre los demás.

Sin embargo, esto no implica decir que la integración reproduce o magnifica tensiones en el campo cultural. Por el contrario, si se consideran los esquemas subregionales, y particularmente el caso del MERCOSUR, se ve claramente como el espacio integrado se convierte en un espacio de diálogo cultural en el cual la preservación de las especificidades culturales sirven de base para una búsqueda de comprensión recíproca al mismo tiempo en que imponen la necesidad de instrumentalizar esta búsqueda a través de acciones comunes. En este sentido, cumple notar que la creciente difusión del idioma español en Brasil y del portugués en Argentina no ha significado para ninguno de ellos cualquier sentido de pérdida o de amenazas a sus respectivas culturas; por el contrario, está llevando a un mayor acercamiento y simpatía. Así como el idioma, los flujos turísticos, los intercambios en ámbito educativo y cultural han sido fundamentales para tornar más cercanas de la realidad las percepciones e imágenes sobre el otro, elevando así los niveles de conocimiento recíproco. En este sentido, queda claro que la preservación o, en ciertos casos, el rescate de valores autóctones no puede servir de trabas para la afirmación de valores comunes y para la conformación de un sentido de identidad que, naciendo de los fuentes de las respectivas nacionalidades, madure en una expresión de identidad compartida regionalmente.

El desafío que confronta el regionalismo en América Latina, en este sentido, no se refiere exactamente a una tensión entre las expresiones culturales o las identidades autóctonas y la creciente penetración de los valores de la globalización. Se refiere a la generación de una identidad regional con fuertes raíces culturales y motivaciones políticas comunes. Al mismo tiempo, se observa que son todavía limitados los impulsos y que los mismos están fuertemente asociados a la dinámica de los esquemas

subregionales que, a su vez, siguen pauteados preponderantemente en su contenido económico. Es interesante observar que, en el caso del MERCOSUR, el avance económico está impulsando también un proceso que busca su expresión en el ámbito sociocultural, lo cual es condición para el surgimiento de una identidad común. Sin embargo, este proceso se ve limitado por los actuales niveles de participación social en el proceso de integración y por las dificultades de profundizarlo tanto en lo económico como en otras áreas.

En este sentido, dos requerimientos se presentan a la integración: el primero se refiere a lograr la participación efectiva de distintos segmentos sociales en el proceso, a través de los mecanismos de representación y de consulta, como a través de iniciativas de parte de los distintos actores en sus respectivos ámbitos; el segundo es garantizar que los bloques subregionales sean también a *stepping stone* para un espacio cultural y social de alcance regional.

UNA BREVE CONCLUSIÓN

Las tensiones y contradicciones entre las fuerzas de la globalización y los esquemas de integración regional implican la existencia de un padrón ambiguo, en cuanto al sentido que este último puede tener frente a las oportunidades y a los riesgos que la globalización plantea para las sociedades de los países latinoamericanos.

Es verdad que el regionalismo económico puede reducirse a una simples expresión de las fuerzas de mercado en favor de la globalización, reproduciendo o ampliando sus efectos. Desde esta perspectiva reduccionista, la integración pierde su capacidad de ser una fuerza activa de generación de posibilidades de convertirse en un simple medio de expresión de un fenómeno global que somete a los países a la lógica de la exclusión y de la subordinación. Por otro lado, el regionalismo económico ha sido uno de los más productivos ámbitos de generación de sinergías entre lo económico y lo político en América Latina. Sin embargo, sus impactos sociales y culturales no son todavía suficientes para contrarrestar los impulsos de fragmentación o el voluntarismo que aún caracteriza las relaciones entre los países latinoamericanos; también no son fuertes para reducir las incertidumbres cuanto a las perspectivas de gobernabilidad democrática frente a la creciente marginalización de varios segmentos de nuestras sociedades.

Para que el regionalismo pueda jugar un rol efectivo y direccionado en favor de la mayor equidad en América Latina y hacia la consecución de sus intereses como región en un mundo globalizado, es necesario más que voluntad política por parte de los gobiernos; es preciso actuar fuertemente para estimular la participación social de modo a que gobierno y sociedad reconozcan el sentido que deben tener la construcción, la profundización y convergencia de los actuales esquemas de integración.

LAS POTENCIAS MEDIAS RECIÉN INDUSTRIALIZADAS LATINOAMERICANAS FRENTE AL ALCA: BRASIL y MÉXICO[1]

RICARDO UBIRACI SENNES[2]

INTRODUCCION

La propuesta y las negociaciones referentes a la constitución de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) significan un análisis político y estratégico, tanto como uno económico y comercial. Más sobre esto, hasta la etapa actual de las negociaciones, los elementos de naturaleza política han sido más determinantes que los elementos derivados de la dinámica de los mercados económicos internacionales. Como las negociaciones relacionadas a los contenidos propios de un proceso de integración (tarifas, normas de origen, subsidios etc.) aun no se inician, la dinámica política hemisférica en proceso se refiere al proceso de definiciones de las normas para una posterior apertura de las negociaciones sustantivas. O sea, forzando la metáfora, las negociaciones se han volcado hasta ahora para definir cómo, cuándo y en qué condiciones el juego de la integración hemisférica será jugado.

En ese contexto, tres elementos parecen claros. Primero, la percepción de que buena parte de los resultados de ese juego serán definidos según la forma por la cual este sea organizado. Segundo, el hecho

---

1 Me gustaría agradecer los comentarios de Alberto Pfeifer y de Alexander Uehara a la versión preliminar de este artículo, que motivaron una considerable reformulación de los originales.

2 Investigador del Instituto de Estudios Económicos, Sociales y Políticos de Sao Paulo.

que ese juego no ocurrirá solo en los meses de negociaciones hemisféricas, sino que involucrará además innumerables iniciativas individuales de los países involucrados, en distintos debates internacionales. Y, finalmente, el hecho que esas negociaciones no se limitan a los aspectos comerciales y a sus impactos económicos, sino que se refieren, de forma clara, al proceso de reacomodación política y hegemónica hemisférica pos-guerra fría.

Asumiéndose aquí, por lo tanto, una perspectiva analítica que buscará enfatizar los elementos de orden político y estratégico, se hacen necesarias algunas consideraciones de naturaleza conceptual e histórica para calificar y comprender bien la naturaleza del proceso en juego. Por una parte, la consideración conceptual es la que los dos países en los cuales se enfocan los análisis -Brasil y México- se destacan, entre los demás países involucrados en las negociaciones, por ser Potencias Medias y países Recién Industrializados. Esa condición implicará tener en cuenta algunos patrones señalados por la producción teórica relacionada con las Potencias Medias, considerando algunos elementos propios del comportamiento político internacional de esos países. Por otra parte, la consideración histórica destaca el hecho de que cada uno de estos países se presenta a las actuales negociaciones hemisféricas cargado de experiencias y marcas producto del patrón de relacionamiento de las últimas décadas. Experiencias que ciertamente influyen, en el presente, para la formulación política y estratégica de las elites y de las agencias gubernamentales de esos países frente a la propuesta del ALCA, y por esa razón merecen ser consideradas.

Por lo tanto, la hipótesis general que dirige este trabajo es, que el posicionamiento de Brasil y de México frente a las negociaciones del ALCA, es fruto de una composición entre los dos aspectos que más los caracterizan en términos internacionales: su condición de Potencia Media, en el ámbito político, y de países Recién Industrializados, en el ámbito económico. La composición entre esas condiciones implica una determinación particular en relación al ALCA y un trato diferenciado frente a Estados Unidos, de naturaleza distinta a los demás países.

No obstante, es bastante evidente que algunas características particulares de estos países, principalmente el grado de proximidad e interdependencia con la gran potencia hemisférica, y la magnitud de las crisis de vulnerabilidades externas sufridas en años recientes, implican capacidades diferenciadas de sustentar aspectos relevantes de sus conductas internacionales. De este modo, tales particularidades serán consideradas como variables intervinientes en el análisis de las posturas de esas dos Potencias Medias Recién Industrializadas frente a las negociaciones del ALCA.

El presente artículo está organizado en 4 partes. En la primera intenta definir, en líneas generales, lo que viene a ser una Potencia Media Recién Industrializada (PMRI), como también el supuesto patrón de comportamiento internacional. A continuación, se analizan más directamente los casos de Brasil y de México, comparando sus dos posturas internacionales de la década de los 80, por lo tanto, pre-propuesta ALCA, con aquellas asumidas en los años 90. La tercera parte intenta hacer algunas comparaciones entre las estrategias políticas adoptadas por esos países en relación al ALCA y a Estados Unidos, frente a sus condicionantes y posibilidades. Y, finalmente, una última parte hace consideraciones generales sobre la cuestión analizada[3].

POTENCIA MEDIA RECIEN INDUSTRIALIZADA[4]

El uso de la terminología Potencia Media no es muy recurrente. Existen varias razones para ello. Para Keohane, esta área de investigación solo floreció en los años 60[5], en consecuencia tanto por la performance del Movimiento de los No-Alineados como del surgimiento de países industrializados entre los países en desarrollo. Varios términos han sido utilizados para designar esa categoría de país: países medianos, grandes potencias regionales, potencias emergentes, países intermediarios, potencias regionales, países semi-periféricos, recién industrializados, países en desarrollo más desarrollados etc.[6]

Aunque no sea un objeto de estudio consagrado al ámbito de la política internacional, existen estudios que analizan las características de la acción internacional de ese rango intermediario de países. Se puede decir que las definiciones de Potencias Medias toman en cuenta dos aspectos

---

3 Un interesante paralelo de análisis es posible hacerse comparando el presente trabajo con Hirst, Mónica, *Las Relaciones de los Estados Unidos con las Potencias Medias en América Latina; Brasil y México*, Textos IRI-PUC/RIO, Rio de Janeiro, 1985.

4 Para una discusión más detallada del concepto de Potencia Media Recién Industrializada ver Sennes, Ricardo U., *Los Cambios de la Política Externa Brasileña en la Década de 1980: una Potencia Media Recién Industrializada*, Memoria de título FFLCH-USP, São Paulo, 1996, capítulo 1.

5 R. Keohane, "Lilliputians" Dilemmas: Small States in the Internacional Politics", International Organization, vol. 23, nº 2, primavera, 1969. pp 292.

6 M.R. Soares Lima, *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*, Disertación de Doctorado, Vanderbilt University, Nashville, 1986. pp. 1.

fundamentales: la capacidad internacional relativa de esos países en cuanto a actores globales y el rol destacado que desempeñan en sus respectivos sistemas regionales.

Disponiendo de una presencia internacional destacada en términos de territorio, población, importancia económica, comercial o militar, las Potencias Medias no llegan a "influenciar al sistema internacional actuando individualmente", pero, reconocen que debido a sus características no se confunden con la gran mayoría de los países, de bajísima relevancia sustantiva. De esta forma, adoptan estrategias internacionales con el objeto de maximizar sus capacidades de influencia y autonomía y, sólo a veces, como ha identificado Keohane, han logrado "ejercer un rol de significante impacto en el sistema internacional actuando a través de pequeños grupos o alianzas"[7]. Por esta razón, todavía según Keohane, las Potencias Medias pueden ser denominadas *"system-affecting"*, diferenciándolas de los *"system-determining"* (países con gran capacidad para determinar los rumbos y configurar el orden internacional), de los *"system-influence"* (países que a pesar de no ser capaces de individualmente determinar el ordenamiento internacional, consiguen ejercer significativa influencia en sus rumbos) y de los *"system-ineffectual powers"* (países prácticamente sin ninguna capacidad de actuar internacionalmente).

En el ámbito regional, estos países tienden a desempeñar funciones determinantes en la conformación y la dinámica de los sistemas y arreglos políticos. Su fuerte presencia tiende a conferirles gran influencia política, económica y cultural, como también, papeles de liderazgo y de estructuración de los sistema regionales que integran.

En el ámbito económico internacional, el movimiento de expansión del sistema capitalista mundial iniciado en la posguerra produjo un crecimiento sin precedentes del comercio internacional, de las inversiones y de los flujos financieros, sobrepasando las fronteras nacionales[8]. Este movimiento hizo surgir, en los años 60 y 70, un grupo de países que generaron un acelerado desarrollo industrial[9]. De esto surgió el hecho de que una parte importante de la acción internacional de estos países fuese canalizada y determinada por el incremento de sus participaciones en los flujos comerciales, financieros y de inversiones internacionales. Algunos de

7 Keohane, R., (1969), op. cit.

8 L. Martins, "Orden Internacional e Interdependencia Asimétrica", in *Revista Política Externa*, vol.1, N°3, 1993, pp 78.

9 Soares Lima, M.R., (1986), op. cit., pp. 1.

los países normalmente incluidos en ese grupo de Recién Industrializados son: Brasil, México, India y Corea del Sur.

Sumándose a la condición de Potencia Media, este rápido crecimiento económico y de industrialización hizo que estos países, aunque todavía conviviendo con fuertes condicionamientos, pasasen a tener mayor autonomía en la formulación de sus acciones internacionales, aumentando su capacidad de negociación y su poder relativo en la esfera internacional[10]. O sea, estos países, exactamente por su condición de intermediarios y de Recién Industrializados, tienen características de países fuertes, de países débiles, de autónomos y dependientes, y, por eso, establecen formas compuestas de acción internacional[11]. Esas condiciones están ilustradas en la Figura 1.

Figura N° 1

POTENCIAS INTERMEDIARIAS o "SYSTEM-AFFECTING STATES"	Canadá Italia Australia
POTENCIAS MEDIAS	Brasil India Corea Indonesia Turquía Africa del Sur México
	Recién Industrializados: Argentina Israel
POTENCIAS REGIONALES o FUERTEMENTE ATRAIDAS	Nigeria

PAÍSES EN DESARROLLO

La literatura relativa a las diversas caracterizaciones que concurren para definir las Potencias Medias y Recién Industrializadas, también definen un determinado patrón de comportamiento internacional. En el ámbito multilateral, las Potencias Medias tenderían, por un lado, a enfatizar sus actuaciones en foros e instituciones internacionales. Estas tendencias se

10 M.G. Saraiva, La Opción Europea en los Marcos del Pragmatismo Responsable: la Política Externa Brasileña a los *Países Europeos de 1974 a 1979*, tesis de maestría, IRI-PUC/RJ, 1990, pp. 9.

11 Soares Lima, M.R., (1986), op. cit., pp. 55-56.

explican, según Rothstein, por el hecho que las organizaciones internacionales presentan, en teoría, igualdad formal de los miembros, seguridad potencial para sus miembros y la posibilidad de restringir la acción de las Grandes Potencias[12]. Por otra parte, como la propia definición de Keohane indica, las Potencias Medias tienden a buscar alianzas y acciones colectivas para viabilizar la acumulación de poder necesario y hacerse presentes en el escenario internacional[13].

En el ámbito bilateral, el patrón de comportamiento de las Potencias Medias es distinto cuando se refiere a las Grandes Potencias y a las Pequeñas Potencias. En relación a las Grandes Potencias, el interés básico de las Potencias Medias, en general, es intentar mantenerse libres de su influencia directa, tanto en sus asuntos internos como en temas regionales[14], evitando, siempre que sea posible, reforzar ese tipo de relación. Algunas veces la estrategia escogida para alcanzar dicho objetivo es cerrando las fronteras del país a las relaciones externas. Otras veces, la estrategia adoptada es intentar contrapesar la influencia de una Gran Potencia a través del incremento de las relaciones políticas, económicas y militares con otras Grandes Potencias. En cuanto a las Pequeñas Potencias, la tendencia de las Potencias Medias es buscar ejercer al máximo su capacidad de influencia y sus relaciones ventajosas. En este caso el énfasis es a reforzar las relaciones bilaterales y no a evitarlas[15].

Finalmente, el patrón de comportamiento de las Potencias Medias respecto de sus relaciones regionales, es normalmente, actuar como Potencia Regional hegemónica o estar fuertemente interesada en esa disputa. El ámbito regional es considerado como el espacio preferencial del interés político internacional de las Potencias Medias y el foro en el cual ve más directamente involucrados sus intereses. Por lo tanto, por una parte las Potencias Medias intentan reforzar su influencia y presencia regional, y, por otra, evitar que otras potencias extra-regionales interfieran o incrementen su presencia e influencia en la región.

12 R. Rothstein, Alliances and Small Powers, New York y Londres, Columbia University Press, 1968, pp 44 Citado en Keohane, R. (1969), op. cit., pp. 294.

13 R. Keohane, (1969), op.cit., pp. 295.

14 D. Mares, Middle Powers under Regional Hegemony: to Challenger or Acquiesce in Hegemnic Enforcement, in International Studies Quartely, vol. 32, 1988, pp. 457.

15 D. Mares,(1988), op. cit., pp. 457.

CAMBIOS EN LA POLITICA EXTERNA DE BRASIL Y MEXICO EN LA DECADA DE 1980

Para entender las posturas de Brasil y de México en relación al ALCA, y también a Estados Unidos, es necesario hacer un retroceso histórico, por lo menos hasta la década anterior, para analizar los principales eventos y procesos que están condicionando e influenciando estas relaciones en el presente. Esto porque gran parte de las posturas de esas Potencias Medias hoy frente al ALCA y a Estados Unidos, tienen mucha relación con las políticas adoptadas en las décadas pasadas, y que configuran el escenario en el cual se están realizado las negociaciones. Por otra parte, también nos será útil para comparar las posturas actuales de estos países con las adoptadas en ese período.

Visto desde una perspectiva histórica, es bastante perceptible que tanto Brasil como México se encuentran en plena etapa de consolidación de una nueva matriz de política externa. Los diez años que anteceden el inicio de las negociaciones en torno al ALCA, fueron un período caracterizado por un intenso proceso de reformulación de las posturas externas de estos países. Esos procesos tuvieron motivaciones tanto de orden interno (crisis del modelo de desarrollo, crisis fiscal del Estado, endeudamiento internacional etc.), como externo (alteración del patrón económico internacional, presiones comerciales y financieras, ofensiva política de los países desarrollados etc.). Esto hizo que los procesos de redefinición de las posturas internacionales de estos países ocurriesen en un ambiente de fuerte vulnerabilidad, acarreando cambios significativos en algunos de los aspectos centrales de sus conductas internacionales adoptadas a lo largo de las décadas pasadas.

México se caracterizó, principalmente después de la Revolución Mexicana, por ser un país fuertemente nacionalista, apegado a sus raíces y a su identidad cultural, históricamente opositor político a su vecino del norte, con conflictos que se remontan al siglo pasado. Muchas veces intentó proyectar su influencia en la región de Centroamérica y el Caribe, obviamente con fuerte competencia de Estados Unidos. Multilateralmente, después de haber entrado en un proceso de industrialización en los años 60 y 70, México configuró un alineamiento Tercer Mundista, de oposición a las principales directrices políticas sostenidas por los países desarrollados, en especial, Estados Unidos.

Proceso semejante ocurrió en el caso brasileño, principalmente a partir de los años 60, en los cuales su postura nacionalistas, desarrollistas

y proteccionistas como su relativa oposición regional a Estados Unidos y alineamientos internacionales con países del Tercer Mundo, dieron a las relaciones exteriores brasileñas una fuerte connotación de independencia.

De esta forma, podemos afirmar que en las últimas décadas tanto Brasil como México siguieron una misma vía en lo referente a estrategias multilaterales, bilaterales y regionales, muy compatibles con aquellas establecidas por la noción de Potencia Media. O sea, por lo menos en el período de los años 60, 70 y 80, las respuestas estratégicas de estos países estaban fuertemente asociadas a un mismo tipo de inserción internacional.

A pesar de ello, principalmente después de la segunda mitad de los años 80, fuertemente asociada a los profundos cambios ocurridos en el sistema internacional y a las crisis económicas internas, tanto Brasil como México empezaron a realizar cambios significativos en sus políticas externas. Así, en los años 80 se cerró un ciclo de las políticas externas brasileña y mexicana y al mismo tiempo se sentaron las bases para el inicio de otro. Veamos:

En el ámbito multilateral, principalmente respecto de la participación de esos países en foros y organismos multilaterales, existió una gran similitud en cuanto al sentido de los cambios de posición producidos. De forma general, esos cambios fueron de posturas fuertemente contestatarias y reivindicativas, a posturas de mayor aceptación de las normas y de los regímenes internacionales vigentes. Los argumentos utilizados en los años 60, 70 e inicio de los 80 se basaron en la injusticia e imparcialidad de la ordenación internacional, en el sentido de que esta inviabilizaba las reales posibilidades de esos países de alcanzar grados considerables de desarrollo y participación en los procesos políticos internacionales[16]. Y como contraste, la nueva línea de acción internacional en los foros internacionales, a partir de fines de los años 80 e inicio de los 90, pasó a ser de aceptación progresiva de las normas y regímenes internacionales (México

16 Para el caso mexicano ver: OLLOQUI, J.J., *Temas Selectos de Banca y Política Exterior Mexicana (1983-1990)*, Editorial Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1991; TAYLOR, R., Moving Toward Free Trade: the Mexican - US *relationship*, International Reports, New York, 1990; Rozental, A., *La Política Exterior de México en la Era de la Modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Y para el caso brasileño: Guerreiro, R. Saraiva, *"Líneas. Básicas de Implementación de la Política Externa Brasileña" in Revista Brasileña de Estudios Políticos*, N° 54, Belo Horizonte, Ene/1982; Schneider, R., *Brazil: Foreign Policy of a Future World Power*, Westview, Boulder, 1977; Aleixo, José C. B.,"Fundamentos y Líneas Generales de la Política Externa de Brasil", in *Revista Brasileña de Estudios Políticos*, n° 67/68, Belo Horizonte, Ene/1989.

solo se adhirió al GATT a mediados de la década de 80[17]) y de negociaciones puntuales. El llamado a las relaciones privilegiadas fue sustituido por la aceptación de relaciones de reciprocidad. Esto se puede apreciar de forma más directa en las cuestiones financieras, comerciales y tecnológicas.

La desarticulación del movimiento tercermundista, principalmente en su vertiente económica (Grupo de los 77), pero además política (Movimiento de los No-Alineados) hizo que estos países, que anteriormente eran miembros (en el caso del MNA, como observadores) y a veces líderes, pasasen a asumir una postura menos contestataria. La propia identificación de estos países como pertenecientes al Tercer Mundo (países en desarrollo) pasó a ser cuestionada por las Grandes Potencias y organismos multilaterales, como por los propios países en desarrollo. Inviabilizado el alineamiento, las alianzas y la identidad con el Tercer Mundo, estos países pasaron a buscar sus alianzas y su propia identidad como mercados emergentes y/o líderes regionales.

Estos dos países tuvieron durante toda la década de 70 y 80 una participación destacada en foros y agencias multilaterales, además fueron actores y líderes importantes en coaliciones y grupos supranacionales, ya sea en la ONU, en el GATT, en la UNCTAD u otras. Para estos países, ese período fue considerado como de intensos conflictos, presiones y negociaciones, bilaterales o multilaterales, que tuvieron por base las normas definidas por los Regímenes Internacionales en diversas áreas (comercio, finanzas, inversiones externas, energía nuclear, medio ambiente, derechos humanos). De modo general, la solución de esas contiendas se dio en la concordancia de estos países de adherir a los patrones dictados por esos Regímenes Internacionales.

En el ámbito bilateral, también fueron significativos los cambios en las posturas externas de Brasil y México[18]. Preliminarmente, es posible identificar una gran discrepancia en relación a los patrones de comportamiento externo de las Potencias Medias cuando México propuso y adhirió al *North American Free Trade Agreement*. Esto porque la preocupación de

---

17 Hirst, M., (1986), op. cit., pp. 14.

18 En ese aspecto ver a México Garber, P., The México - US Free Trade Agreement, MIT Press, Cambridge. 1993: Taylor, R., *Moving Toward Free Trade: the Méxican- US relationship*, International Reports, New York, 1990; y a Brasil: Barros,A., "El Futuro de las Relaciones Brasil - USA" in *Revista de Política y Estrategia*, Vol. 4, N° 1, São Paulo, 1986; Gordon, L., "US- Brazilian Reprise", in *Jomal of International Studies and World Affairs*, vol. 32, Summer/1990; Hirst, M., *Brasil-Estados Unidos en la Transición Democrática, Paz y Tierra*, 1986.

mantener en el nivel más bajo posible la influencia de las Grandes Potencias dentro del propio país y en la región, venía siendo una rutina en el comportamiento externo de las Potencias Medias. Brasil a su vez, si bien reformuló el patrón de sus relaciones bilaterales con las Grandes Potencias, lo hizo de forma más clara y armónica con su patrón tradicional, o sea, para equilibrar o mantener el grado de influencia directa de estos países en los procesos internos del país y en su región. No obstante, aun así es posible identificar varias características comunes en estos cambios.

Los años ochenta también significaron para estos países el agotamiento de las posibilidades de la cooperación Sur-Sur, como estrategia alternativa de desarrollo económico y social. Brasil y México tuvieron que centrar crecientemente sus relaciones comerciales, financieras, tecnológicas y políticas nuevamente en las Grandes Potencias. Por ejemplo, a fines de los años 70, tanto Brasil como México presentaron los más bajos niveles de participación de Estados Unidos en sus exportaciones, llegando en Brasil a un 17% del total y en México al 62%[19]. La otra cara de este movimiento, principalmente en el caso brasileño, fue el debilitamiento relativo de las relaciones bilaterales de estos países con las Pequeñas Potencias, exceptuando las que integran el sistema regional, como veremos a continuación.

Finalmente, en el ámbito regional, los cambios ocurridos en las políticas de estos países fueron significativos. Nuevamente en este campo, es grande la similitud en el sentido general de los cambios ocurridos a partir de los años 80, pues de forma general estos países se interesaron o intentaron desarrollar crecientes relaciones de cooperación e integración regional, siendo que Brasil partió de situaciones de extremo conflicto regional en el período anterior, particularmente en los años 70[20]. La opción Mexicana de adherir al NAFTA, no significó el abandono del interés del

19 Ver para Brasil, Informativo del Banco Central, Brasilia varios números y para México, Toro, Maria Célia, "El Comercio México - Estados Unidos. La realidad Desigual y los límites a la Colaboración norte-americana" in Pellicer, O. (ed) *La Política Exterior de México: desafios en los ochenta*, Cide, México, 1983, pp. 190, apud, HIRST, M., (1986), op. cit. pp. 3.

20 Ver Hurrel. Andrew, "Brazil as a Regional Great Power: a study in ambivalence" in Neumann, Iver (ed.) *Regional Great Powers in the International Politics*, Saint Martin's Press, Oslo, 1991; Mello, L.I A., *Brasil, Argentina y la Balanza de Poder Regional: equilibrio, preponderancia o hegemonía? (1969-1986)*, tesis de Doctorado, USP, São Paulo, 1991.

país de tener una presencia destacada en Centroamérica y el Caribe[21]. Paralelamente a los programas de integración regional en América del Sur en los cuales Brasil está involucrado (MERCOSUR y ALCSA), México ha demostrado interés en liderar programas de integración con países de Centroamérica, América del Sur y el Caribe (por ejemplo, el Grupo de los 3).

En este proceso de reformulación de la política externa, ya mencionado, las crisis de vulnerabilidades derivadas de problemas financieros y comerciales, como también de constreñimientos y presiones de orden político, fueron elementos constantes y comunes para Brasil y México. Algunos elementos fueron particularmente relevantes en el caso de México. Entre ellos podemos citar: el abandono de la política de diversificación de la pauta y de los destinos de las exportaciones a fines de los años 70, el aumento de las exportaciones de petróleo destinadas a Estados Unidos[22], así como una gran interconexión física, económica y social con ese país. Estos últimos factores restringieron sustancialmente las posibilidades de México de hacer arreglos políticos y económicos en los cuales no figurase Estados Unidos como actor dominante. Situación distinta presentó Brasil, aunque también haya tenido intensas contiendas con Estados Unidos y varias agencias y organismos internacionales.

Entretanto, no solo constreñimientos externos y crisis internas había ante la actuación internacional -de perfil bastante cercano al de las Potencias Medias Recién Industrializadas - de Brasil y de México al pasar la década de los 80 hacia los 90. Se abrieron algunas posibilidades, tanto de carácter regional como multilateral y bilateral. Entre esas oportunidades figuran los acuerdos de NAFTA, MERCOSUR y, más recientemente, el ALCA. Más, como no podía dejar de ser, a cada una de esas oportunidades se asocian determinados costos, de carácter económico (por ejemplo, la apertura de sectores sensibles), de carácter político (por ejemplo, la aceptación de acuerdos en situaciones con desventajas en términos de capacidad de negociación).

En este escenario, principalmente en las negociaciones acerca del ALCA, Brasil y México han buscado, en la medida de lo posible, articular arreglos económicos y comerciales que correspondan a sus intereses de mercados emergentes, pero que, a la vez, mantengan sus atributos

---

21 Ver López, B.P.R., *Las Relaciones Económicas de México con América Latina, 1970-1990*, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1991; Rapoport, S.G., México Frente a Centroamérica, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1993.

22 Hirst, M. (1986) op. cit., pp. 18.

políticos de Potencias Medias. O sea, el desafío de esas negociaciones, asociado al esfuerzo de reelaboración de una nueva matriz de política externa, ha sido el de conjugar los intereses, necesidades e imperativos de orden económico, con arreglos políticos capaces de mantener -o recuperar- características de sus posturas internacionales de las décadas pasadas que, al acercarse al patrón de comportamiento internacional de las Potencias Medias Recién Industrializadas, les posibiliten disfrutar de grados relativamente altos de autonomía y proyección política.

Es a partir de los esfuerzos y los condicionantes de estos procesos de crisis, reformulación y apertura de posibilidades, que podemos establecer parámetros de análisis político de las posturas adoptadas por Brasil y México frente a las negociaciones del ALCA. Esto porque las relaciones de estos dos países con Estados Unidos, y sus reacciones a las diversas iniciativas políticas y económicas hacia la región latinoamericana en el transcurso de las últimas décadas, han sido muy inestables y conflictivas. Y no se debe suponer que la propuesta del ALCA haya implicado patrones totalmente distintos para las relaciones hemisféricas y, destacádamente, a lo referente a las relaciones de Estados Unidos con las dos Potencias Medias de la Región.

BRASIL Y MÉXICO FRENTE AL ALCA (Y A ESTADOS UNIDOS)

Dentro de este contexto, el análisis del proceso de negociación respecto al ALCA gana una nueva perspectiva, considerando el corto y largo plazo. Tal como MERCOSUR en sus inicios, ALCA se ha mostrado más como una realidad política que una realidad económica. Las discusiones acerca de su constitución no han implicado ninguna alteración adicional en el plano económico interno de los países (por ejemplo, mayor o menor apertura comercial), a aquellos cambios ya acordados y aprobados en el ámbito de la OMC o en los respectivos acuerdos regionales. Luego, lo que está en juego son arreglos políticos y económicos que garanticen a cada uno de los países, o por lo menos aumenten las posibilidades de garantizar, una postura internacional más ventajosa regional, hemisférica y globalmente[23]. O más aún, como señala Luciano Martins, "el proyecto del ALCA, no se trata de una integración 'natural', sino de una integración de

23 Abreu, Marcelo de Paiva. "Debate" en *Revista de Política Externa*, vol 5, N° 4, Marzo-Agosto 1997, pp. 43.

jure, una integración construida"[24], además de eso, profundamente asimétrica y que resulta en la consideración de un elemento de fuerza y poder bastante destacado. En este sentido, es bastante razonable buscar pensar al ALCA políticamente, focalizándose en las estrategias adoptadas por tres actores destacados de la región: los gobiernos de Estados Unidos, México y Brasil[25].

Estados Unidos, después de lograr negociar y aprobar el NAFTA en 1993, consagrando de este modo, en términos formales, una hegemonía política y económica que de hecho ya existía, busca compatibilizar esto con la necesidad de mantener la iniciativa política en el resto del hemisferio. Se han hecho intentos desde 1990, cuando el presidente George Bush anunció la *"Iniciativa para las Américas"* en los últimos meses de su mandato. La lógica que prevalecía desde el punto de vista de Estados Unidos, es que el proceso "natural" de constitución de un área hemisférica de "armonía y cooperación política y económica" ocurriría por la expansión gradual de los acuerdos a partir de Estados Unidos, donde el acuerdo de libre comercio con Canadá (en 1989) significó el primer paso. La constitución del NAFTA (en 1994), como segundo paso en esa dirección, sería complementada gradualmente con la integración a ese acuerdo de los países que presentasen condiciones políticas y económicas compatibles con los patrones exigidos en términos tarifarios y no tarifarios, como también subsidios, dumpings, controles fitosanitarios, entre otros.

Por lo menos desde 1993, se trabajó con la perspectiva de que los países latinoamericanos deberían ponerse en fila para ser aceptados gradualmente por el NAFTA. El primero de la fila fue reconocidamente Chile y, después, Argentina, seguido de varios otros que, oficial o extra oficialmente, pasaron a pensar en su adhesión. O sea, desde el punto de vista de Estados Unidos, el camino a seguir para alcanzar el ALCA sería el de la expansión gradual del NAFTA.

Esta propuesta de encaminamiento delegaría en Estados Unidos no solo el rol político de conductor y árbitro del proceso, como definiendo los patrones económicos por los cuales la integración se realizaría a partir del referente estadounidense. Conductor y árbitro del proceso porque Estados Unidos remitiría a sus instancias políticas internas las decisiones de cuándo, cómo y bajo qué condiciones cada uno de los países candidatos

---

24 Martins, Luciano, "Debates" in *Revista Política Extema*, vol 5, N°4, Marzo-Agosto/97, pp.38.

25 Argentina constituye el cuarto actor llave en los arreglos regionales y hemisféricos, pero no será directamente objeto de análisis en ese trabajo.

podrían integrarse al NAFTA -en expansión. Y referente de los patrones económicos, ya una vez que los acuerdos sean establecidos intra-NAFTA se mantendrían sin modificaciones y serían utilizados como base para las negociaciones con los nuevos miembros.

Este escenario acarrearía consecuencias significativas a las posturas internacionales de Brasil y de México. Para Brasil, restarían pocas alternativas políticas. O consiente tal proceso y se vuelve candidato a miembro del NAFTA, so pena de quedar marginado, teniendo que operar y soportar los costos de reformas profundas y rápidas en su estructura económica. O se vuelve en contra de dicho proceso, intentando impedir las adhesiones puntuales de los países latinoamericanos, debiendo, por lo tanto, costear ofertas de oportunidades alternativas interesantes a esos países, entrando en un proceso de intercambio internacional y compitiendo contra una potencia como Estados Unidos. Cualquiera de estas alternativas acarrearía costos elevadísimos, tanto política como económicamente, y además necesitaría consultar al país para saber si serían capaces o si estarían dispuestos a soportarlos. Aunque no se haya definido explícitamente por ninguna de las alternativas mencionadas anteriormente, Brasil decidió acelerar y profundizar sus negociaciones con los países de MERCOSUR, anunciando la creación del Acuerdo de Libre Comercio Sur Americano-ALCSA[26], y ejercer presión sobre Argentina para que retire su candidatura al NAFTA.

Para México las alternativas frente a este escenario serían aún mas limitadas. Como miembro menor del NAFTA, su capacidad de influenciar su proceso de expansión sería muy pequeña. Al mismo tiempo, vería sus ventajas comparativas, de acceso privilegiado al mercado y a los capitales estadounidenses, reducirse por la entrada, en las mismas condiciones, de otras economías con patrones cercanos a los suyos. Esto reduciría también sensiblemente la capacidad de México de negociar acuerdos bilaterales con los demás países de la región, en tanto la perspectiva de adhesión integral al NAFTA sería mucho más interesante.

No obstante, por varios motivos, tanto de orden interno como externo, esta estrategia estadounidense de integración hemisférica no ha sido viable. Internamente, y tal vez como el elemento más decisivo, la constitución del NAFTA representó una experiencia de resultados dudosos, generando, en consecuencia, corrientes políticas divergentes. Por

26 Esa propuesta fue presentada en 1993 por el presidente Itamar Franco en la reunión del MERCOSUR.

una parte, como han demostrado los datos, la vitalidad económica[27] (crecimiento, bajo desempleo y competitividad) de Estados Unidos se ha mantenido en buenos niveles, pudiendo atribuir parte de ello a la conducción acertada de la política y de los acuerdos económicos. Pero, por otra parte, cuestiones sociales, presiones políticas localizadas, la crisis cambiaria mexicana de 1994, provocaron reacciones significativas en términos de los riesgos involucrados en la integración de países en desarrollo y con estabilidad política cuestionada. La situación creada en la esfera política, principalmente en el Congreso estadounidense, fue de congelar cualquier nueva propuesta de acuerdo comercial en la región. Pasó entonces, a indicar a los países candidatos, principalmente Chile y Argentina, que las negociaciones de adhesión al NAFTA serían prorrogadas para que el país pudiese "reflexionar" mejor los impactos causados por la integración con México.

Externamente, varias razones concurrieron para que esa propuesta inicial de constitución del ALCA no lograse viabilidad. Inicialmente, el hecho de que Estados Unidos no haya construido una nueva estrategia internacional pos-Guerra fría, destruyó esfuerzos e iniciativas, imposibilitando involucrarse de modo decisivo en cualquier cuestión relevante en el ámbito internacional. Frente a esto, y ante cuestiones urgentes involucrando sus intereses en Europa y en Asia, la capacidad de Estados Unidos de proyectar una política ofensiva en Latinoamérica se redujo significativamente. Por otra parte, de cierta forma sorprendente, algunos acuerdos regionales, políticos y económicos, en América del Sur (MERCOSUR y otros acuerdos bi y trilaterales) pasaron a tener dinámicas que superaron los diagnósticos realizados hasta ahora para esos procesos. Más que eso, estos emprendimientos supranacionales en la región sudamericana pasaron a ser cada vez más centralizados en Brasil. Declaraciones sucesivas de funcionarios del gobierno estadounidense, tanto en el congreso nacional de ese país como ante la prensa, apuntan en esa dirección. La representante comercial estadounidense M. Albright ha insistido públicamente en el argumento que el ALCA es vital para Estados Unidos, no por el retorno económico de corto plazo, sino para mantener el liderazgo y la iniciativa en la región[28].

---

27 El PIB de Estados Unidos creció cerca de 4,5 % entre 94/95, con particular acento en la producción industrial, la tasa de desempleo cayó de 7 % en 1993 para 5 % en 1996.

28 Vea varios reportajes de los meses de Abril, Mayo y Junio de 1997 en los diários, O Estado de São Paulo y Gazeta Mercantil.

Sin posibilidades para esta alternativa, Estados Unidos reformuló su estrategia y presentó una segunda propuesta en relación a la cuestión hemisférica durante el año de 1995. Esta se basaba en una serie de negociaciones globales con todos los países del hemisferio –con la obvia excepción de Cuba. O sea, ya no se alcanzaría la integración hemisférica a través de la adhesión progresiva e individualizada de los países latinoamericanos al NAFTA, sino a través de acuerdos multilaterales hemisféricos. No obstante, el modelo de integración propuesto se mantuvo en los patrones ya adoptados por el NAFTA referentes al bajo nivel de institucionalización, al proceso decisivo, al foco en las negociaciones tarifarias (dejando para segundo plano los obstáculos no-tarifarios), entre otros aspectos. Se fijó, también la fecha final del 2005 para la conclusión e implementación de estos acuerdos. Nuevamente aquí, factores de orden interno y externo se sumaron para restar fuerza y capacidad de presión de Estados Unidos en esas negociaciones.

Tal como ocurrió en relación a la propuesta estadounidense anterior, esta estrategia tuvo un bajo grado de operacionalidad, debido a la existencia de fuerzas políticas partidarias y no partidarias internas contrarias a nuevos procesos de liberalización comercial. El reflejo de estas fuerzas en el poder legislativo de este país ha imposibilitado la aprobación de la solicitud de autorización del poder ejecutivo para negociar internacionalmente acuerdos de esa naturaleza, alternativa conocida como "fast track". Esto ha hecho que los demás países de la región asuman estrategias alternativas a una integración efectiva a Estados Unidos, algunos interpretaron dicha política como "maniobras tácticas proletarias"[29]. Solo recientemente (Junio de 1997) Clinton nombró a un asesor especial para conducir esa cuestión e iniciar, en Septiembre, una ofensiva política junto al congreso con el objeto de aprobar el *"fast track"*.

Externamente, los constreñimientos han venido principalmente de la estrategia negociadora adoptada por Brasil y por el MERCOSUR que se opone a varios aspectos de la propuesta de negociación presentada por Estados Unidos. Según Marques, la postura del MERCOSUR es: a) que la liberalización hemisférica sea realizada mediante los acuerdos regionales existentes; b) que el ALCA no reemplace o debilite los acuerdos ya firmados por el MERCOSUR; c) las negociaciones deben ser graduales y progresivas; d) que el ALCA sea producto de acuerdos equilibrados e

29 Martins, L., (1997), op. cit., pp. 38.

igualmente ventajosos para todos los países involucrados; e) que no sea excluido de las negociaciones ningún sector económico[30].

Tanto las posturas del gobierno de Estados Unidos, como las asumidas por el MERCOSUR, han tenido Brasil como una de sus mayores referencias, ya que conjuntamente con México, Brasil es el país que más ha afectado las dinámicas de las relaciones de Estados Unidos con América Latina. Por lo tanto, en estos dos países y, en menor grado en Argentina, se han situado los principales elementos decisivos de los caminos a seguir por Estados Unidos para conducir la integración hemisférica, desde la constitución del NAFTA (involucrando a México) hasta la propuesta del ALCA (que necesaria y destacádamente involucra a Brasil).

En lo que se refiere a México, debemos señalar que sus posturas en relación a Estados Unidos, y también frente a las negociaciones del ALCA, tienen actualmente, como punto de partida, el factor NAFTA. Esto porque, su adhesión a ese acuerdo significó una alteración sustantiva en sus roles regional y hemisférico. Por esta razón, para analizar las estrategias de México frente al ALCA se necesita primero averiguar las razones que lo llevaron a asociarse al NAFTA.

Como vimos anteriormente, los años 80 se caracterizaron por una profunda crisis económica y de vulnerabilidad externa para México, acarreando cambios significativos en la matriz de su política externa. Entre ellas, un nuevo patrón de no relacionamiento con Estados Unidos, junto con el abandono de las posturas nacionalistas y de tercer mundo, han sido quizás los más importantes. Según Smith, por lo menos cuatro factores se sumaron para que México definiese la opción de integrarse al NAFTA, siendo que apenas uno de ellos puede ser efectivamente considerado como un elemento de estrategia internacional. Por lo tanto, además de las motivaciones de a) atracción de inversiones externas con el objeto de posibilitar un mínimo de paz social interna, b) la necesidad de institucionalizar las reformas económicas implementadas en la gestión Salinas y c) amortiguar las presiones internacionales relativas a la crisis y al deterioro de la democratización del régimen político, la motivación directamente relacionada a su estrategia internacional, se refiere a d) interés de México en situarse como el interlocutor y negociador de los países en desarrollo frente a Estados Unidos, tanto política como económicamente[31]. El cálculo

30 Marques, Renato, "Brasil negocia con ALCA, pero prioriza MERCOSUR" en *Carta Internacional*, N° 50, São Paulo, 1997, pp. 3.

31 Smith, P., H., *The Talon of the Eagle: the dinamics of latin-american relations*, Oxford University Press, New York, 1996, pp., 247 y 248.

mexicano fue que esa sería una salida ventajosa a la pérdida de prestigio internacional que el país había tenido desde la década de 1980. Siendo imposible la opción histórica de volverse un polo autónomo y alternativo a Estados Unidos en la región, lo que le quedaba a México era transformarse en un polo intermedio entre los países de la región y Estados Unidos, lo que significaba ganar prestigio frente a los Países en Desarrollo y a los Países Desarrollados.

No obstante, desde el punto de vista de Estados Unidos, las motivaciones externas para interesarse por un arreglo del tipo de NAFTA, y su posible extensión hemisférica, se remitían mucho más a un carácter estratégico e internacional de largo plazo. Todavía, según Smith[32], la primera de sus motivaciones fue, sino "resolver", por lo menos colocar bajo parámetros más previsibles y controlables, la histórica contienda con el complicado vecino del sur. NAFTA intentaba crear mayor estabilidad en una zona tradicionalmente explosiva. Segundo, tener acceso garantizado a las reservas de petróleo mexicanas históricamente poco accesibles directamente a Estados Unidos (para eso negociaron garantías significativas de acceso a esas reservas). Tercero, el peso relativo del poder de intercambio de Estados Unidos en algunas áreas internacionales, cambiaría una vez que pasara a representar no solo a sí mismo, sino también a Canadá y México, con la posibilidad de extender esa representación a otros tantos países. Y finalmente una cuarta motivación -y la más relevante para el presente artículo- la posibilidad de colocar, bajo relativo control, la política externa de México que, históricamente fue contraría a Estados Unidos cada vez que esto fue posible. Finalmente, un arreglo de la naturaleza del NAFTA restringe considerablemente las posibilidades de desencuentros políticos y diplomáticos entre los países involucrados. Smith cita un documento de trabajo del ex-embajador estadounidense en México según el cual "desde el punto de vista de la política externa, un acuerdo de Libre Comercio institucionalizaría la aceptación de las orientaciones de Estados Unidos sobre las relaciones externas mexicanas"[33].

La propuesta de un acuerdo de integración económica regional ya había sido sugerida por el grupo de trabajo Estados Unidos-México creado en el gobierno de Carter, asociada a la estrategia del trilateralismo internacional. Retomada, durante el gobierno de Reagan, esa idea fue

32 Smith. P.H., (1996), op. cit., pp. 246 y 247.
33 Smith, P.H., (1996), op. cit., pp. 249.

volcada en las cuestiones de seguridad[34]. O sea, desde el punto de vista de Estados Unidos, la posibilidad de integración regional siempre se asoció a amplios objetivos: económicos, sociales, políticos y de seguridad. La oportunidad histórica de su concretización, que vino a ser el NAFTA, ocurrió en el momento en que la gran vulnerabilidad internacional de México redujo su capacidad de mantener determinadas líneas en su política externa, principalmente aquellas relativas a establecer relaciones regionales autónomas.

Por lo tanto, no es solo actualmente que el acercamiento de México con Estados Unidos haya producido serias restricciones a la definición y conducción de su política externa. Un ejemplo de esto ocurrió en 1975, cuando México intentó acercarse a los países árabes y votó en la ONU favorablemente a la declaración del movimiento sionista como una forma de racismo. Sin embargo, el boicot de la comunidad Judaica de Estados Unidos contra los productos y el turismo de México hizo revertir su posición y abstenerse de votaciones de esa materia[35]. Regionalmente, fueron varios los intentos de acciones mexicanas autónomas y anti hegemónicas; la iniciativa de Contadora, el reconocimiento del gobierno de los sandinistas en Nicaragua en triangulación con Francia. El reconocimiento de FMLN en El Salvador, entre otros. Si bien, todas ellas con baja efectividad.

Desde el punto de vista político de una Potencia Media tiene sentido pensar que en situaciones de fuerte desequilibrio en términos de capacidad de poder e intercambio, el camino de la formalización y del establecimiento de patrones negociados y previamente acordados de relaciones, como el NAFTA, hayan pasado a representar una opción de menor costo político para México en relación a las demás alternativas disponibles. Finalmente, desde mediados de la década de 1980, México se mostró incapaz de sostener satisfactoriamente las bases independentistas de sus relaciones políticas y económicas internacionales, ante las sucesivas crisis de vulnerabilidad externa, la crisis económica y las dificultades de administrar el cambio de patrón de su desarrollo. Como ya había señalado Wood[36], para las Potencias Medias, históricamente, la búsqueda por actuar vía instituciones o arreglos internacionales más estables políticamente guarda un alto grado de racionalidad política. Argumento que ha sido

34 Hirst. M., (1996), op. cit., pp. 14-15.

35 Smith, P.H., (1996), op. cit., pp. 252.

36 Wood, B., Middle Powers in the International System: a preliminary assessment of potential. WIDER Working Paper. Nº 11, Helsinki, 1987, pp. 26.

mencionado muchas veces por analistas y autoridades gubernamentales mexicanas en relación al NAFTA.

Dado este escenario, la posición de México frente al ALCA, es claramente una estrategia que busca compatibilizar y potenciar su condición de miembro del NAFTA, con la posibilidad de ampliar sus relaciones externas, principalmente económicas. Como ha sido proclamado por representantes gubernamentales[37], la estrategia básica es constituir una puerta de entrada privilegiada a los demás países de América Latina en el mercado de Estados Unidos. Para ello, el país ha intentado firmar acuerdos bilaterales con los demás países, en detrimento de esperar o apostar a la constitución de ALCA mediante negociaciones multilaterales[38].

La postura de México de baja prioridad en relación al ALCA se justifica, por lo tanto, por el hecho que después de haber asumido los costos de una integración asimétrica con Estados Unidos, pasó a tener varias ventajas comparativas internacionales relacionadas a este hecho. Y, ahora en la medida que dispone de estas ventajas (atracción de inversiones con mira al mercado estadounidense, ventajas comparativas en sectores de mano de obra intensiva, etc.). hay poco interés de que otros países en desarrollo, y con perfiles económicos semejantes, aprovechen esas ventajas, ingresando en un arreglo económico con Estados Unidos de la misma manera. México tiene interés en aprovechar su condición privilegiada en relación a Estados Unidos, para presentarse a los demás países de la región, y fuera de ella, como actor capaz de intermediar en forma ventajosa, las relaciones de terceros países con Estados Unidos. Iniciativas junto a la Comunidad Económica de los Países Caribeños, al Grupo de los 3 (México, Venezuela y Colombia), el acuerdo comercial con Costa Rica, como también los acuerdos con la Unión Europea y Corea entre otros, han sido ejemplos de esa postura externa mexicana. Si por una parte, la propuesta del ALCA no se ha mostrado prioritaria, y por otra, México retomó, bajo nuevo formato, una clara política regional, readecuando un trazo recurrente de su comportamiento internacional -y también de Potencia Media- fuertemente dificultado en la década de 1980.

O sea, visto desde una perspectiva de largo plazo, la adhesión de México al NAFTA, considerando las consecuencias no solo desde el punto de vista económico, ha significado un cambio considerable en su postura

37 Ejemplo de esto fueron las declaraciones del vice-secretario mexicano de relaciones Externas en NPRI-USP en Mayo de 1997.

38 Para un análisis más detallado sobre esa estrategia, vea el artículo de Alberto Pfeifer en esa misma colección.

internacional. También, y en consonancia con su condición de Potencia Media, no es raro que en la retórica del gobierno mexicano, los principios de soberanía y de defensa nacional, así como la necesidad de diversificación de alianzas comerciales y políticas, y de retomar su rol en la región, hayan sido repetidamente reintroducidas en el debate político, como una preocupación latente[39].

Las condiciones de la relación de Brasil con Estados Unidos, fuertemente reflejadas en la posición brasileña frente al ALCA, son un poco distintas del caso mexicano, aunque, como ya vimos, ambos países han partido de un patrón de comportamiento internacional muy semejante en las décadas de 1970 y 1980.

Como se ha señalado anteriormente, Brasil, al pasar por sucesivas crisis en los años 80 y debido a los impactos de la reordenación internacional del fin de la guerra fría, reestructuró su política externa. No obstante, logró mantener, más fuertemente en comparación a México, algunos de los elementos que más lo caracterizaron, a lo largo de los últimos años, en términos de estrategia internacional. Veamos:

En lo que se refiere a la relación con Estados Unidos retomamos la noción de que las divergencias de intereses entre los dos países, más que retóricas y diplomáticas, tienen raíces estructurales. Según Cardoso, "es verdad que Estados Unidos individualmente es nuestro principal aliado. Pero una integración privilegiada con ellos sería imposible, debido al propio dinamismo y vitalidad de nuestras exportaciones al mercado estadounidense, en el cual enfrentamos normalmente muchas restricciones (...). Estados Unidos no abre su mercado hacia Brasil. La Iniciativa Bush no pasó de un discurso de un ex-presidente. (...) No es Brasil el que tiene las llaves de las puertas del mercado de Norteamérica (...)"[40].

De este modo, aunque las relaciones entre los dos países hayan entrado en una etapa en la cual los desentedimientos no ocurren más a nivel de las concepciones generales acerca del sistema internacional y sus principales regímenes, permanecen entre ambos antagonismos y conflictos que, no se restringen solo al campo económico, sino que ocupan también el campo político. Entretanto, a diferencia de los conflictos políticos ocurridos a lo largo de los años 70 y 80, cuando se expresaban abierta y

---

39 De cierta forma, la reciente elección de Cardenas (del PRD) para gobierno del Distrito Federal, un reconocido crítico del NAFTA, puede venir a representar la existencia de una significativa corriente contraria a las posturas actuales del gobierno mexicano.

40 Cardoso, F.H., "Política Externa: hechos y perspectivas", in Revista de Política Externa, vol. 2, nº 1, 1993, pp. 8.

directamente, a fines de los años 80 e inicio de los 90, esos conflictos se caracterizaron por discordancias puntuales. A la vez, se mantiene fuerte en Brasil la noción de diversificación de las alianzas como medio para garantizar mayores posibilidades de maniobras políticas, resguardándolo de una dependencia excesiva, ya sea política o económica de uno de los polos del poder internacional.

Regionalmente, la política brasileña de integración pasó a ser la matriz emergente de la política externa con fuertes entornos estratégicos. En este ámbito, antes de una fuerte modificación, se hizo un estudio de las políticas implementadas en períodos anteriores. Entretanto, la fuente de la inserción regional brasileña en esa nueva matriz sobrepasó la lógica solo regional, pasando a representar un instrumento de potencialización de la inserción global del país. En ese sentido, los programas de integración y cooperación, además de sus esfuerzos económicos, ciertamente intentan alcanzar resultados en el campo de la política internacional. Según Cardoso, "otro engaño contra el cual nos debemos prevenir sería el de alejarnos de nuestra circunstancia geográfica y cultural para buscar una combinación con los grandes polos económicos. Estos dos movimientos, de acercamiento entre nosotros mismos y de inserción en el mundo, no son excluyentes. Por el contrario, son requisitos para una proyección más nítida de América Latina en el mundo"[41].

Si Brasil fue incapaz de pasar de su condición de país preponderante regionalmente hacia una situación de país hegemónico, debido a la presencia determinante de Estados Unidos en la región, ha, entretanto, intentado transformar su preponderancia en liderazgo[42]. En este sentido, Brasil ha buscado aprovechar el retraimiento de los intereses estratégicos directos de Estados Unidos en la región, y la imposibilidad de ese país de concretizar, en el corto plazo, los lazos económicos preferenciales previstos en el programa de integración hemisférica -ALCA. En la condición de segunda mejor opción, Brasil ha intentado expandir su programa de integración regional hacia todos los países de América del Sur.

Siguiendo una estrategia de avance gradual, Brasil partió de la etapa de acercamiento e integración con Argentina -que terminó estableciéndose

41 Cardoso. F.H., charla en la Escuela Diplomática de Chile sobre "Desarrollo e Integración: Respuestas a un Nuevo Contexto Internacional", el 24 de Marzo de 1993. Citado en Reis. F.G., "Brasil y América Latina" in Fonseca Jr., G. y Castro, S.H.N., *Temas de política Exterior II*, vol. 2. Paz y Tierra. Rio de Janeiro, 1994, pp. 41.

42 Vea sobre ese tema Mello, Leonel I. A, op. cit.

como el núcleo duro de los demás procesos- y avanzó en el sentido de la constitución del MERCOSUR, incorporando a Uruguay y Paraguay. En 1992, propuso la Iniciativa Amazónica, cuyo contenido es el aumento de la cooperación económica de Brasil con los países de la región amazónica, como Venezuela, Bolivia y Perú. En este campo, las iniciativas más audaces se dieron junto a Venezuela, con la cual se firmó un programa que incluye la formación de una empresa binacional de explotación petrolífera y acuerdos energéticos. En 1993, Brasil presenta su propuesta de Alianza de Libre Comercio Sudamericana, con el aval de los demás países miembros del MERCOSUR, concretizando una propuesta de integración continental[43].

A la vez, Brasil ha buscado -y logrado- transponer su ya consolidada estrategia de diversificación de alianzas a las directrices del propio MERCOSUR. De la misma manera que Brasil ha insistido, desde los años 70, en la búsqueda de CEE y de Japón como aliados políticos y económicos para contraponer el peso y la influencia de Estados Unidos en el país y en la región, MERCOSUR, progresivamente, ha adoptado también ese procedimiento. Algunos acuerdos comerciales firmados con la CEE, tienen, a la vez, fechas de regimiento anteriores a los negociados con Estados Unidos en relación a la integración hemisférica. Este hecho ha causado roces entre Estados Unidos y Brasil, y este último llegó a ser acusado de "relapsia sustantiva, mala fe táctica e irresponsabilidad procesal" por una importante funcionaria del *United States Trade Representative*[44].

Estos programas y propuestas han representado la concretización del proyecto brasileño de credenciarse como polo regional, con consecuencias no solo para la dinámica regional, sino también extra regional. Algunos ejemplos de este proceso pueden ser mencionados.

Brasil, individualmente o a través de MERCOSUR, ha logrado atraer a su órbita económica países de América del Sur que oficialmente declararon su interés de integrar lo más rápido posible al NAFTA. Las declaraciones de Argentina hasta el inicio del gobierno de Clinton (1993) a ese respecto son un buen ejemplo. Dicha postura generó una reacción del gobierno brasileño que pasó a presionar a Argentina para decidir entre avanzar en los acuerdos del MERCOSUR, y por lo tanto, solo negociar con

---

43 Esa propuesta se encuentra actualmente "congelada", los varios acuerdos de asociación y expansión del MERCOSUR pueden ser tomados como indicios de que ella en la práctica está siendo negociada e implementada.

44 Citado en Silva, C.E.L., "Comercio Exterior es Foco de Tensión con Estados Unidos", *Folha de São Paulo*, 29 de Marzo, 1996.

Estados Unidos en la condición de miembro de ese grupo, o esperar, interrumpiendo los acuerdos del MERCOSUR, una señal de Estados Unidos demostrando la posibilidad de su integración al NAFTA. Ante las presiones brasileñas y la indefinición de Estados Unidos, Argentina abandona sus pretensiones de integrar al NAFTA, e integra las negociaciones "4+1" con Estados Unidos. Según Almeida, "las señales regularmente enviadas desde y para, Argentina significan una especie de 'guerra sicológica' contra Brasil (...) en vez de un programa creíble de negociaciones económicas y políticas"[45]. De la misma manera podemos interpretar la reciente declaración estadounidense otorgando status de aliado especial extra OTAN a nuestro vecino.

Recientemente, Chile, considerado como segundo país latinoamericano a integrar al NAFTA después de México, después de un largo período de espera, concluye su acercamiento con MERCOSUR en el sentido de tornarse un miembro asociado. Según Cardoso, "es innegable que (...) cuando Estados Unidos invitó a Chile a entrar al NAFTA, Chile estaba discutiendo con MERCOSUR una forma de convivencia, y fue evidentemente interferido. Y también por esa razón Brasil hizo el ALCSA"[46].

O sea, Brasil, aunque con menores atractivos y capacidad de influencia sobre los países de América del Sur, en comparación con Estados Unidos, ha sido capaz de crear una situación en la cual los países de la región han preferido adherir a sus programas de cooperación e integración, de más corto plazo, en vez de apostar en acuerdos con Estados Unidos, inciertos y de mediano plazo. De esta forma, Brasil ha logrado compensar parcialmente su menor capacidad de intercambio en la región, Mediante una política determinada de atracción de los países vecinos. En el mismo sentido apunta un informe de la CEE, "MERCOSUR significa, desde ya, un polo de atracción para los demás países latinoamericanos. Es importante saber, que Chile y Bolivia han expresado sus intenciones de asociarse al MERCOSUR a la brevedad"[47].

---

45 Almeida, P.R., "Brasil y MERCOSUR frente al NAFTA" en *Revista de Política Externa*, vol. 3, N°1, 1994, pp.89.

46 Entrevista de Fernando H. Cardoso en la *Folha de São Paulo* el 18 de Diciembre de 1994, pp. 6-5.

47 Comisión de CEE junto al Parlamento Europeo, Pour un Renforcement de la Politique de L'Union Europeenne a *L'egard du MERCOSUR*, informe de trabajo, Bruselas, 1994, pp.3.

Frente a este escenario, se esperan esfuerzos concretos referente a la política hemisférica de Estados Unidos, entre los cuales se incluye su política frente al NAFTA. Según Silva, "ambos países han presentado divergencias ostensivas sobre el calendario, la naturaleza, la extensión y las formas de implementación del Area de Libre Comercio de las Américas"[48]. Dos ejemplos han sido los más visibles. Uno de ellos es en cuanto a la estrategia de integración. Mientras que Estados Unidos busca negociaciones caso a caso, Brasil ha insistido en el procedimiento de negociaciones a través de bloques, en los cuales posee mayor poder de intercambio. El otro ha sido en cuanto a los plazos. Mientras Estados Unidos ha buscado plazos más cortos, Brasil ha buscado plazos más largos, como una forma de avanzar en los programas de integración regional antes de iniciarse la integración hemisférica propiamente tal[49].

Algunos analistas, principalmente estadounidenses, han apuntado hacia la política regional brasileña resaltando su potencial de contraposición a los intereses estadounidenses en la región. Según Smith, la consolidación de MERCOSUR y de ALCSA significan un hecho histórico en la región, pues por primera vez puede ocurrir una contraposición entre Estados Unidos y un bloque unido de países latinoamericanos, en un enfrentamiento concreto y con grandes implicancias estratégicas[50]. Riordan Roett, en una carta dirigida a *United States Trade Representative*, organismo responsable en Estados Unidos, por la conducción de las negociaciones sobre la integración hemisférica, señaló que "Brasil en los próximos 4 o 5 años (...) va a necesitar un sofisticado modo de tratamiento por parte de Estados Unidos" y "Estados Unidos no debe esperar recibir ninguna preferencia o trato especial (por parte de Brasil)"[51]. Meses más tarde, la funcionaria de la USTR que solicitó esta consulta a Roett protagonizó de un pequeño, pero ilustrativo, incidente diplomático con Brasil. En una actitud que fue considerada atrevida por diplomáticos brasileños, según la prensa, esa importante funcionaria ratificó un informe sobre las negociaciones de la Integración Hemisférica cuya evaluación general fue que ellas fueron

48 Silva, C.E.L., "Comercio Exterior es Foco de Tensión con Estados Unidos", Folha de São Paulo, 29 de Marzo de 1996.

49 Vea comentarios de Lia Valls Perreira sobre las ventajas a las industrias Medias y pequeñas de postergar la integración hemisférica, "Debate" en Revista de Política Externa, vol 5, nº 4, São Paulo, 1997.

50 Smith, P.H., (1996), op. cit.

51 Roett, R., carta respuesta a la consulta de USTR sobre las posibles estrategias de Brasil para América del Sur, imitación. Agosto de 1995.

perjudicadas "por intransigencia del MERCOSUR y por el impedimento brasileño"[52].

En el mismo sentido apuntan los comentarios de Fauriol y Weintraub: "Brasil y los demás países del MERCOSUR están realizando una transformación cuya consecuencia podrá modificar significativamente la forma por la cual Estados Unidos seguirá una política hemisférica en el próximo siglo"[53], o todavía, "la capacidad superior de Brasil, y su latente aspiración de liderazgo regional, sugieren una creciente competencia en algunos aspectos con la política de Estados Unidos para América del Sur"[54].

Otro aspecto importante de la política regional que conforma la emergente matriz externa brasileña ha sido la gran coincidencia entre los intereses económicos y políticos, y las estrategias del área de seguridad. Los acuerdos económicos y comerciales sub-regionales que se están realizando han sido acompañados por acuerdos en el área de la cooperación militar. Se comparte la perspectiva de acuerdos en este campo de abarcamiento sudamericano, paralelamente a las propuestas de ALCSA. De ese modo, Brasil será llevado a asumir su "rol de 'poder moderador' que su incuestionable posición relevante en el subcontinente le faculta"[55]. O todavía, según Cavagnari, "para Brasil, la integración es necesaria a medida que ocurra la estabilización político estratégica de América del Sur, y a medida que disminuyan los compromisos militares brasileños en la región, permitiendo priorizar el desarrollo de los componentes no-militares de su capacidad estratégica"[56].

O sea, Brasil pasó a desarrollar, a partir de la segunda mitad de los años 80 y principalmente en el inicio de los años 90, una política regional con fuerte contenido estratégico y pasó progresivamente a ocupar un lugar central en su matriz externa. Celso Amorim expresó eso de la siguiente manera: "es esencial reforzar la base regional en nuestra inserción en el mundo, consolidando el MERCOSUR y haciendo avanzar decididamente

---

52 Párrafo del informe de la Embajada de Estados Unidos en Bogotá, avalada por USTR, sobre las negociaciones realizadas en Cartagena en Marzo de 1996. Citado en Silva, C.E.L., artículo en la *Folha de São Paulo* el 29 de Marzo de 1996.

53 Fauriol, G. y Weintraub, S., "US Policy, Brazil and the Southern Cone" in The Washington Quarterly, vol. 18, N°3, 1995. pp. 124.

54 Fauriol, G. y Weintraub, S., (1995), op. cit. pp. 129.

55 Coronel Gonsalvez, I.C., *Seguridad Hemisférica: posiciones y reflexiones*, imitación, Inter-American Defense College (Washington. D.C.), 1995, pp.9.

56 Cavagnari, G. L., "Proposiciones para Futura Concepción Estratégica", charla en el Seminario Estrategia para Brasil del Siglo XXI, reproducido en Cuadernos Primisas, NEE-UNICAMP, N°1, 1992, pp. 57.

el proyecto de creación del Area de Libre Comercio Sudamericano"[57]. De una condición de preponderancia alcanzada a fines de los años 70, Brasil pasa a perseguir un rol de liderazgo regional y trazar un proyecto de contraposición regional a Estados Unidos.

De este modo, las posturas que Brasil ha estado asumiendo -e intentando influenciar al MERCOSUR a asumir- en relación a las negociaciones de ALCA, pueden ser entendidas como los primeros resultados concretos de un país Potencia Media, que logró salir de un período de fuerte crisis relacionado con las sucesivas vulnerabilidades externas y cambios de su modelo de desarrollo, pero que intentó preservar las condiciones de un actor político con relativa autonomía internacional y proyección regional. Esas condiciones particulares, que configuran trazos que acercan a Brasil a los patrones de comportamiento externo de las Potencias Medias, le han reservado un rol bastante relevante en las negociaciones hemisféricas, principalmente aquellas relacionadas con ALCA.

Finalmente, el proceso de negociación de ALCA ha implicado la existencia de intereses discrepantes entre Estados Unidos -la gran potencia hemisférica- , y las dos Potencias Medias y Recién Industrializadas de la región. Está claro además que antes de negociaciones estrictamente comerciales, ALCA está colocando en juego la formación de un determinado arreglo político hemisférico, en el cual nuevamente los actores principales son esos tres países. Asumiendo México de forma clara su nueva estrategia regional, redefiniendo sus relaciones con Estados Unidos en 1994, solo le resta a Brasil el rol de actuar como contrapunto político regional, debido a su capacidad de intercambio en esas negociaciones.

CONCLUSIÓN

Como ya vimos hasta aquí, para comprender las estrategias adoptadas por Brasil y México frente al ALCA -lo que ha implicado distintos patrones de relación con Estados Unidos- es necesario remontarse al contexto inmediatamente anterior al proceso contemporáneo en análisis. Siendo los años 80 un período de fuerte retracción en la capacidad de mantener sus patrones de comportamiento internacional, debido a la

57 Amorim, C. Brasil, " El MERCOSUR y el Comercio Internacional", *Jornal do Brasil*, 16/01/94, citado en Reis, (1994), op. cit., pp.37.

naturaleza de las modificaciones ocurridas en el sistema internacional, como también en sus enormes vulnerabilidades externas, las dos Potencias Medias del hemisferio entran a los años 90 en pleno proceso de reformulación de sus modelos de desarrollo y de sus estrategias políticas internacionales. De ese modo, las posturas de estos países frente al ALCA están directamente relacionadas a estos dos procesos.

De esta perspectiva podemos resaltar que, por razones señaladas anteriormente, los caminos seguidos por México hasta el presente momento lo condujeron a un alejamiento relativo, en determinados aspectos, del comportamiento internacional normalmente asociado a las Potencias Medias Recién Industrializadas. Por otro lado, Brasil parece haber logrado mantenerse más cerca de los patrones de comportamiento asociados a las Potencias Medias Recién Industrializadas, disponiendo, consecuentemente, de un mayor grado de autonomía y margen de maniobra internacional.

En este sentido entonces, en el ámbito multilateral, tanto México como Brasil han actuado para reforzar sus participaciones en organismos y entidades que les permitan ampliar su capacidad de influenciar el proceso político internacional. Ejemplos de esto han sido el interés repetidamente reafirmado en formar parte de organismos del tipo de la OCDE, del Consejo de Seguridad de la ONU, del G-7, etc. El llamado básico permanece siendo el de la necesidad de los procesos de decisiones políticas internacionales de representar una forma más justa o de real peso de los países en el sistema internacional, principalmente las Potencias Medias. A su vez, tanto México como Brasil pasan a conducir un proceso de "limpieza de su agenda internacional". En ese movimiento, la adhesión a los regímenes de naturaleza económica tuvieron especial importancia, principalmente lo referente a la apertura económica, inversiones extranjeras, proteccionismo y subsidios.

Bilateralmente, ambos países han mantenido la disposición de garantizar, a través de la diversificación de las relaciones políticas y económicas con grandes potencias, una mayor autonomía de decisión. En el caso de México, después de su integración al NAFTA hasta ahora, se tornó evidente el contraste objetivo de esa disposición política con su capacidad efectiva de llevar adelante tal proyecto. No obstante, la retórica política y diplomática ha sostenido que la perspectiva mexicana ha sido la de intentar recuperar el grado de autonomía de decisión y política que tuvo años anteriores. Y en el caso brasileño, la perspectiva de intentar mantenerse equilibradamente dependiente de varios polos de poder mundiales ha tenido una gran correspondencia en el proceso político

concreto. Las relaciones de Brasil con Estados Unidos han demostrado que el acercamiento ideológico y la adhesión a los principios del Consenso de Washington, han sido administrados en el sentido de no condicionar excesivamente la capacidad de decisión internacional del país, ni reducir más de lo necesario, lo que un proceso de interdependencia exige de pérdida de soberanía de decisión.

En el ámbito regional tanto Brasil como México también redefinieron sus estrategias de inserción. México ha mantenido políticas y programas que resaltan la relevancia y la importancia de su actividad regional – como el acuerdo caribeño de libre comercio, y los acuerdos trilaterales con otros grupos de países-, pero lo ha hecho de manera distinta de su patrón anterior. Ahora se pone más en la postura de intermediario, mediador o puerta de entrada de un arreglo que involucra a Estados Unidos, en la condición de asociado privilegiado a ese país, y no de forma competitiva y antagónica a él, como se hizo hasta los años 80. Caso muy distinto ha ocurrido con Brasil cuya política regional, además de fuertemente agresiva, ha seguido en varios aspectos un sentido opuesto, o por lo menos, distinto, de las líneas defendidas por Washington.

O sea, las características de Potencia Media Recién Industrializada de México, permanecen permeando sus estrategias internacionales -incluso frente al ALCA- y llevando su intención de reasumir un rol internacional con mayor grado de autonomía, como también de retomar sus políticas regionales de forma mas contundente. En lo que dice respecto a su relación con las Grandes Potencias, debido a su condición particular de vecino y altamente dependiente de Estados Unidos, el sentido de la diversificación de alianzas se torna mucho más estricto comparado con Brasil. No obstante, por otra parte, fue posible para México avanzar en el sentido de institucionalizar gran parte de su relación con Estados Unidos, lo que podemos decir es que, significa un logro político considerable en relación a su condición anterior, o cualquier otra situación alternativa en el momento. Se nota que la condición de socio, aunque en situación asimétrica, fue una condición facultada solo a México (y a Canadá), pero no a otros pequeños países de la región. Eso denota un tipo de relación especial, principalmente si se considera el precio que Estados Unidos está dispuesto a pagar por esa asociación. Siendo así, su postura frente al ALCA intenta compatibilizar, en lo posible, esas dos condiciones: la de socio privilegiado de Estados Unidos y de Potencia Media con pretensiones internacionales.

Situación muy distinta se presenta para Brasil, pues este país ha logrado garantizar por lo menos dos características en su inserción

internacional que le aseguran un grado de diferenciación de acción política en el hemisferio, hoy bastante visibles ante de las negociaciones de ALCA. En primer lugar la diversificación de sus relaciones económicas y políticas internacionales y, en segundo lugar, su capacidad de atracción de los países de la región, tanto económicamente (ofreciendo mercado, interconexiones de infraestructura, alianza y emprendimentos etc.), como políticamente (estableciendo acuerdos de cooperación y confianza mutua), destacándose como una alternativa viable y relativamente ventajosa, frente a las demás posibilidades disponibles. En ese sentido, Brasil ha logrado mantener posturas internacionales muy cercanas a los patrones usuales de las Potencias Medias Recién Industrializadas, y se ha beneficiado con ellas.

Es de esta forma, y desde el punto de vista estratégico y de largo plazo que las relaciones de Brasil y de México con Estados Unidos y ALCA deben ser analizadas. Esto porque tanto el contexto histórico como las referencias de Potencias Medias nos sugieren elementos y parámetros de análisis que van más allá de la comprensión de la lógica económico-comercial y de corto plazo, permitiéndonos comprender la posición de esos países frente al ALCA, dentro de sus estrategias internacionales más amplias.

Bibliografía

Hirst, Mónica, *As Relaçôes dos Estados Unidos com as Pôtencias Medias na América Latina: Brasil e México*, textos IRI-PUC/RIO, Río de Janeiro, 1985

Cardoso, Fernando H., Política Externa: fatos e perspectivas, en *Revista de Política Externa* vol. 2 Nº1, 1993

Almeida, P.R., O Brasil e o MERCOSUL em face do NAFTA, en *Revista de Política Externa* vol. 3 Nº1, 1994

Taylor, R. *Moving Toward Free Trade: the Mexican-US relationship*, International Reports, New York, 1990

Garber, P., *The Mexico-US Free Trade Agreement*, MIT Press, Cambridge, 1993

LA II CUMBRE DE LAS AMÉRICAS UNA VISIÓN PARAGUAYA SOBRE LA COMPATIBILIZACIÓN ALCA-MERCOSUR

HUGO SAGUIER CABALLERO[1]

La II Cumbre de las Américas, a realizarse en Santiago, se constituirá sin lugar a dudas, en una nueva oportunidad de avanzar hacia la conformación de un zona de Libre Comercio Hemisférica.

Esta Cumbre, iniciativa del presidente de Estados Unidos Bill Clinton, demuestra el revitalizado interés que tiene su país en acercarse a su propia región, en un momento en el cual es indiscutible su solitario liderazgo en el mundo.

América Latina por su parte ha aceptado la invitación del presidente Clinton y primero en Miami y ahora en Santiago, demuestra su predisposición a construir juntos lazos más fuertes, duraderos y efectivos de entendimiento regional.

En las últimas cinco décadas Estados Unidos ha llevado adelante diversos proyectos o propuestas destinadas a nuestro continente. Así hemos visto pasar el Punto IV, la Alianza para el Progreso, la Iniciativa de las Américas que tenia como objetivo crear una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego y hoy nos encontramos negociando la propuesta de creación del ALCA, del presidente Clinton.

América Latina que ha visto el resultado de estas diversas iniciativas diluirse, sin entrar a juzgar la eficacia o no de las mismas, concurre una vez más, algunos con optimismo y otros con cierto escepticismo, pero

---

1 Embajador de la Misión Permanente de Paraguay ante las Naciones Unidas (ONU).

conscientes de que a Estados Unidos le cuesta fijar y mantener, en forma permanente, su interés por nuestra región.

El final de siglo nos encuentra en América Latina unidos en democracia, con una sola excepción. Sin embargo, la ausencia del gran socio del norte en el fortalecimiento de nuestras economías y por ende en la creación de un clima adecuado para la consolidación de la democracia, es hasta si se quiere dramática y a la vez curiosa.

Mientras se ha dado esta ausencia estadounidense, América Latina por su parte avanzó, a veces lenta y otras veces más rápidamente, en sus intentos para alcanzar su propia integración económica con miras a lograr mejores condiciones sociales para sus pueblos.

En lo que respecta a la sub región del Cono Sur, integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. estos países han participado en la antigua ALALC y su sucesora la ALADI, así como algunos de ellos en el Pacto Andino.

En 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, sin dejar de lado la ALADI, sino por el contrario dentro de su marco Institucional, decidieron conformar un espacio económico común y por el Tratado de Asunción crearon el MERCOSUR.

A siete años de existencia el MERCOSUR consolidado y creciente, se halla fortalecido por la asociación de Bolivia y Chile al mismo, constituyéndose estos en los primeros países que se le han asociado, de los varios que están negociando su participación.

Es en este contexto y con este panorama que me permitiré analizar como se percibe desde mi país, la República del Paraguay, el impacto del proceso de globalización en la concertación regional, sumando así algunos elementos para reflexionar sobre el tema en vísperas de la próxima Cumbre que constituirá, un paso significativo hacia la conformación del ALCA.

Las ideas que expongo no reflejan la posición de mi gobierno sino la visión personal de alguien que ha transitado y se ha visto involucrado en forma muy activa en la formulación y ejecución de la política exterior de su país y cuyo resultado ha sido la participación de Paraguay en MERCOSUR.

En ese contexto, es decir el de mi propia experiencia, que va desde los esfuerzos para armonizar el aprovechamiento de los caudalosos ríos de la Cuenca del Plata en los 60 y 70 hasta la actual profundización del proceso de integración económica entre los países que integran dicho sistema, quiero referirme a las expectativas que tenemos en torno a lo que

podría ser el principal efecto de la globalización en América, cual es la constitución del ALCA.

A tal respecto, no les tendría que extrañar después de lo señalado sobre mi actuación que afirme que para mi país la conformación de una Zona de Libre Comercio Hemisférica debería pasar obligatoriamente por el fortalecimiento del MERCOSUR como instancia de coordinación subregional.

En efecto, creo que para adherirnos a una iniciativa como la del ALCA de tan profunda significación política y económica, de tan arraigadas raíces en la conciencia y las aspiraciones de nuestro continente, no debemos perder de vista que en América los países de esta subregión, como los de otras, en el curso de varias décadas han construido un espacio común que los individualiza dentro del conjunto.

Paraguay en especial, inmerso por completo en el sistema del Plata, está predestinado a privilegiar tales vinculaciones. Sin costas sobre el mar, los ríos y las rutas que lo comunican con el mundo atravesando los territorios de sus grandes vecinos, Argentina y Brasil, condicionan su economía y son prioridad absoluta y determinante en su política internacional. Pero también las migraciones, los lazos de todo tipo que se desarrollan en las zonas fronterizas, lo que estos países representan como mercados para la producción paraguaya, dan una idea de la importancia fundamental que para nosotros tuvo y seguirá teniendo un entendimiento armónico y equilibrado entre los países del Plata.

El MERCOSUR debe ser valorado por consiguiente como un poderoso instrumento para nuestro desarrollo económico y social, que no se agota en los aspectos comerciales o arancelarios, en que mucho hemos avanzado, sino que tiende a constituirse en un Mercado Común y en un entendimiento político de mayor alcance.

En síntesis Paraguay es consciente, y lo ha demostrado con hechos, de que su participación en el MERCOSUR, en las condiciones en que actualmente funciona el bloque, se antepone a cualquier otro interés de política internacional.

Permítanme extenderme un poco más a este respecto, porque me parece pertinente y útil precisar nuestra posición como miembro, menor si se quiere, del proyecto que irá tomando vida a partir de lo que se resuelva aquí mismo en los próximos días. Muchas veces se tiende a generalizar y Paraguay en este caso tiene particularidades que deben ser consideradas para comprender mejor sus actos internacionales.

Con la globalización se ha impulsado la conformación de espacios regionales, de los que mi país, con cinco millones de habitantes y un

producto interno muy pequeño a pesar de sus enormes posibilidades, no podía quedar fuera, salvo que optara por la miseria o por una prosperidad relativa fundada en la peligrosa explotación de actividades marginales.

La geografía, con la fuerza incontenible de nuestros ríos, una historia de contactos seculares, las relaciones comerciales formales e informales, nos señalaban el Plata. No teníamos, ni tenemos hasta hoy, comunicación terrestre aceptable con Bolivia y si queremos llegar al Pacifico, a la Comunidad Andina, o a cualquier otro punto debemos hacerlo forzosamente por territorio de Argentina o Brasil.

El MERCOSUR era para nosotros por consiguiente un proyecto auspicioso e ineludible, que se nos presentó como un gran sacrificio y una gran oportunidad a la vez.

El sacrificio consiste en que tuvimos que abrir nuestra economía a países más industrializados, con mayores medios para respaldar a sus exportaciones y para beneficiar las inversiones externas, sin obtener por nuestra parte extraordinarias medidas de compensación, como se ha dado, por ejemplo, en la Comunidad Europea a los países menores.

La oportunidad está dada por la ampliación del mercado, con doscientos millones de consumidores, así como por la institucionalización del proceso, que nos permite negociar y mantener nuestras relaciones comerciales en un considerable pie de igualdad.

Les pido que se imaginen lo que esto último significa para un país mediterráneo, que desde siempre ha tenido que luchar, identificándose a veces con el castigo de Sísifo, con barreras de todo tipo, imposibles de eludir.

El mayor desafío sigue siendo lograr niveles aceptables de crecimiento económico, a través del aumento de la competitividad país y de una presencia mas dinámica en los mercados internacionales. El paso indispensable de una economía como la paraguaya, basada en la exportación de materias primas y en la reexportación de productos importados, a otra más industrializada exportadora de productos con valor agregado, generadora de mayores divisas y empleo, es una asignatura pendiente.

Paraguay sopesó las ventajas y desventajas, aceptó el desafío y en forma consciente decidió ser socio pleno, fundador, sin condiciones, con igualdad de derechos y obligaciones en MERCOSUR.

En ese momento lo hicimos además con el convencimiento de que nuestra presencia se constituiría en una suerte de reaseguro democrático. Los hechos ya nos han dado la razón.

Ahora bien, por todo ello, nosotros entendemos que la evolución de este proceso subregional debe ser tenida muy en cuenta a considerarse la conformación de un Area de Libre Comercio en la región.

Por el fenómeno de globalización de la economía en que estamos insertos, los bloques económicos no deberían ser sino espacios, preferentemente abiertos, que permitan el incremento del comercio intra-regional, sin perjuicio del que pueda desarrollarse con otros bloques o países.

El MERCOSUR no es una excepción a esta regla, y de hecho está llevando adelante varias negociaciones destinadas a la liberalización de su comercio internacional. Basta citar a este respecto, los Acuerdos de Complementación Económica que se concluyeron con Chile y Bolivia, que los hacen hoy miembros asociados del MERCOSUR y con los que se persigue el establecimiento de Zonas de Libre Comercio, en el plazo de diez años y mediante una progresiva desgravación arancelaria.

La participación de los Estados miembros del MERCOSUR en el ALCA debe por ende hacerse sin afectar la existencia del bloque y no parece conveniente llegar a la mesa de negociaciones antes de conciliar entre los mismos los puntos de vista que habrán de sostener.

Los extraordinarios progresos que hemos obtenido en los siete años de construcción del MERCOSUR tienen que ser preservados y armoniza-dos con los compromisos que deriven de un acuerdo hemisférico. Estamos satisfechos con nuestra asociación, sabemos de sus marchas y contra marchas y de todas las dificultades que tenemos que superar. Seguimos siendo muy optimistas en nuestro futuro común.

Los países de América Latina, el Caribe, Canadá y Estados Unidos de América, debemos iniciar el nuevo siglo sobre bases reales de entendi-miento y cooperación en una de las regiones más privilegiadas del mundo, respetándonos los unos a los otros y preservando nuestra identidad.

a) Perspectivas Chilenas

CHILE: INTEGRACIÓN y LIBRE COMERCIO

HÉCTOR CASANUEVA O.[1]

Hoy, como nunca antes en la historia de la humanidad, existe un consenso sobre la necesidad de orientar las economías al exterior y participar en esquemas bilaterales o multilaterales de integración. Esto se hace más evidente en mercados pequeños como lo son la mayoría de las economías latinoamericanas, que para aprovechar las economías de escala necesitan internacionalizarse.

En las últimas dos décadas esta tendencia ha cobrado fuerza, dejando atrás lo que históricamente no dio buenos resultados. Me refiero a aquellos períodos en los que las economías operaban con medidas proteccionistas, tales como las tarifas, las cuotas y las licencias, entre otras; que se usaban principalmente para proteger a las industrias domésticas.

La ola de liberalización comercial que nos envuelve y nos reúne en esta semana de abril, es la prueba de que hoy caminamos en el sentido correcto. Paulatinamente nos hemos ido desprendiendo del proteccionismo y del aislamiento, en aras de la cooperación y la competencia.

Este es un camino nuevo para todos y por ello se hace cada vez más necesario que nuestros países diseñen estrategias de integración y de cooperación, adquieran habilidades negociadoras y seleccionen correctamente a sus socios comerciales.

---

1 Director de la Oficina de Promoción de Exportaciones (ProChile) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile..

En la práctica la convergencia hacia una liberalización del comercio se efectúa a través de una política de apertura que complemente acciones a nivel unilateral y multilateral. Las primeras contemplan la rebaja de los aranceles de importación por parte de un Estado, mientras que las multilaterales se basan en acuerdos entre dos o más países para formar bloques económicos o zonas de libre comercio, en las que se establecen productos y períodos determinados para su desgravación arancelaria. Desde otro punto de vista, los acuerdos contemplan también el tratamiento preferente a la inversión extranjera, al mercado laboral y las normas medioambientales, entre otras.

Los beneficios potenciales de un "buen" acuerdo comercial son muchos. En primer lugar, nos abren el acceso a los mercados, sobre todo, para los productos con mayor valor agregado, los que generalmente enfrentan barreras comerciales más altas.

En segundo lugar, la asignación de los recursos de los países se vuelca hacia un Estado de mayor eficiencia. Esto, debido a que se produce una mayor importación de bienes en áreas en las que internamente existen más ineficiencias, se reasignan así los recursos de modo que la producción interna se concentra en aquellos bienes en los que existen verdaderas ventajas competitivas.

Un efecto a largo plazo es que la mayor competencia genera los incentivos adecuados que hacen más eficientes los procesos y con ello, la incorporación de mayor y mejor tecnología. Esto se ve reforzado por el hecho de que la baja en los precios en cierto tipo de maquinarias importadas, posibilita su renovación, lo que incide directamente en la mejora de los procesos y en los menores costos.

Pero, con los acuerdos no sólo ganan los productores. La eliminación inmediata o gradual de los aranceles hace bajar los precios de los bienes involucrados, provocando un incremento del bienestar de los consumidores, un aspecto que muchas veces se olvida al hacer una valoración de los acuerdos comerciales.

También se genera un aumento de la inversión extranjera directa; existen mayores incentivos para invertir y establecer empresas conjuntas que sirvan como pivote para comercializar con otros países.

Asimismo, otro efecto que pocas veces se toma en cuenta, radica en que las alianzas comerciales, permiten acceder a un mejor posicionamiento para negociar frente a bloques económicos. En otras palabras, aumenta el poder de negociación para futuros acuerdos comerciales.

Entre los efectos colaterales que deben mencionarse de los acuerdos unilaterales y multilaterales se puede mencionar también la disminución en

las recaudaciones fiscales, la desviación de comercio (compra de productos más caros o de menor calidad a los países con los que se ha suscrito el convenio) y las represalias comerciales que pueden adoptar los Estados desde los que se ha dejado de importar.

EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES DIRECTAS

El proceso de globalización involucra fundamentalmente el comercio internacional, la transferencia de factores (flujos de capital, transferencias tecnológicas y de trabajadores), la cooperación económica y las estructuras organizacionales interdependientes. El aumento de los flujos de capital a América Latina es uno de los indicios que muestran el avance de la globalización en esta región.

A principios de 1980, en Latinoamérica, el desarrollo de ciertos países posibilitó el ingreso de recursos por parte de bancos comerciales. Sin embargo, a mediados de esa década, la crisis por el endeudamiento internacional, marginó al Caribe y a Latinoamérica de un flujo estable de capitales directos. Más tarde, a partir de los '90, una nueva historia comenzó a escribirse. La globalización de los países, la existencia de mercados emergentes, la liberalización de la inversión, la desregulación de los mercados, el protagonismo del sector privado y los profundos cambios en la organización industrial, desarrollaron el flujo de capitales mediante inversión directa y en portafolios. Estas se encuentran basadas en las oportunidades comerciales que son aprovechadas por las empresas transnacionales. Desde los años `80 Latino América ha sido el segundo receptor de flujos de inversión directa, después de Asia, llegando a ocupar un 28% del total entre 1990 y 1994 (en el mismo período Asia atrajo un 62%).

Es importante destacar que la gran proliferación de flujos de inversión directa por causa de las transnacionales, se ha debido a que durante los '90, los gobiernos les han permitido una operación menos restringida respecto a los años '70. Esto, básicamente por la asimilación de las externalidades positivas que generaron en el desarrollo económico de los países: mejoras tecnológicas, aumento de la competencia, inversiones en alianzas estratégicas y *know-how* en management y marketing. Dentro de los factores que son considerados por las transnacionales en el momento de invertir, se toman en cuenta aspectos como las regulaciones, acuerdos entre el país destino y otros mercados, disponibilidad y calidad de servicios, nivel cultural, político y social.

EXPERIENCIA CHILENA TRAS LOS ACUERDOS COMERCIALES

La mayor parte de los acuerdos de complementación económica entre países del continente americano se han firmado durante la década de los `90. Sin embargo, dada las potencialidades que ellos representan, aún hay mucho camino que recorrer, ya sea en el ámbito de generar nuevos acuerdos en América y en otros continentes, como en el mejoramiento de los ya existentes (en cobertura y en los mecanismos de solución de controversias).

Los países con los que Chile mantiene acuerdos vigentes son: Bolivia, Canadá, Colombia, Ecuador, México, Perú, Venezuela y aquellos pertenecientes al MERCOSUR. En nuestras relaciones comerciales con estos países, se ha observado un aumento del intercambio comercial y, específicamente desde 1993, ha sido más notoria la tendencia. Es así que mientras en 1991 las exportaciones hacia esos mercados representaban el 14% de nuestro comercio exterior, en 1996 esa cifra creció al 20%. En la mayoría de los casos, los aumentos han ocurrido en forma gradual, mientras que para el caso de Colombia y México los montos exportados registraron un salto importante inmediatamente después de la puesta en vigencia del acuerdo. La fracción de las importaciones por su parte, también mostró un comportamiento similar, pasando de un 29% a un 34% del total en el mismo período. Las mayores variaciones fueron encabezadas por Bolivia, México y Venezuela. A continuación se presentan aspectos relevantes de las exportaciones con algunos de aquellos países:

- Bolivia: El acuerdo vigente es el ACE N° 22, activo desde el 1° de julio de 1993, observándose un aumento de las exportaciones agrícolas (en monto y número de productos) lideradas por el sector frutícola. La minería en general se ha mostrado más irregular, excepto la metálica no tradicional que ha experimentado importantes aumentos. Dentro del sector industrial, las exportaciones que más se han destacado por su crecimiento son los textiles, prendas de vestir y cueros, mientras que en menor escala los muebles de madera y las manufacturas de vidrio.
- Colombia: El acuerdo vigente es el ACE N° 24, activo desde el 1° de enero de 1994. Las exportaciones aumentaron su tasa de crecimiento, en especial se destaca el buen comportamiento del sector alimenticio, textil y de los productos metálicos.
- Ecuador: El acuerdo respectivo es el ACE N° 32, vigente desde el 1° de enero de 1995. Nuevamente son los productos anteriores

quienes experimentaron los mayores incrementos. A estos se agregan los servicios y la industria básica de hierro y acero.

- México: Desde el 1° de enero de 1992 se encuentra vigente con este país el ACE N° 17. Las bebidas son las que han presentado el crecimiento más regular dentro del grupo de alimentos. También se destacan la celulosa, los productos químicos básicos y forestales. En este caso se ha notado además, un incremento de la tasa anual promedio de crecimiento para las exportaciones.
- Venezuela: El ACE N° 23 es el acuerdo que se encuentra vigente entre Chile y este país (desde 1° de julio de 1993). Los productos que han presentado un buen comportamiento son los alimentos, las bebidas y el tabaco. En segundo lugar se encuentran los productos químicos básicos y la industria textil.
- MERCOSUR: Si bien este entró en vigencia durante octubre de 1996, ya existían acuerdos de complementación económica con los países miembros. Las exportaciones de productos industriales son los que han mostrado el mejor comportamiento, especialmente para los textiles y los plásticos.

Respecto a las inversiones chilenas en el exterior, se debe destacar la relevancia de los países latinoamericanos, que entre 1990 y 1996 acapararon más del 95% del total de nuestras inversiones. Sobresalen como países receptores, Argentina, Perú y Brasil. Otro dato importante es que entre 1990 y 1996, de un total de US$. 12.000 millones invertidos en el extranjero, más del 80% se ha destinado hacia países con los que Chile tiene acuerdos de integración.

En relación a la inversión extranjera en Chile, si bien los países con los que nuestro país tienen acuerdos de integración no han invertido una proporción tan relevante como la anterior, es posible observar un crecimiento de ellas. Esta situación es especialmente notoria en el caso del MERCOSUR y Venezuela. Dentro de los sectores más atractivos para las inversiones extranjeras en Chile, se mencionan la minería, la industria, los servicios, y el sector de transporte y comunicaciones.

UN BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS ACUERDOS

Nuestra interacción, que es intrínsecamente de competencia, requiere la existencia del *"fair play"*.

Para un buen funcionamiento de las relaciones bilaterales y multilaterales, es necesario llegar a ciertos consensos relacionados con compromisos futuros, presentes y con mecanismos de resolución de controversias. Entre los primeros, es necesario distinguir la disposición real de los gobiernos para remover las fronteras económicas que los separan y facilitar el movimiento de factores, teniendo en cuenta que a nivel global, es posible conseguir mejoras para todos.

Respecto al segundo punto, lo más importante es que al suscribir acuerdos de diversas naturalezas, se debe avanzar y no faltar a los compromisos adquiridos. Ya que esa situación podría poner en riesgo a los bloques económicos en general al agregar un factor de incertidumbre a las empresas y a los inversionistas. Es así, como en casos realmente extremos en que se debieran tomar medidas altamente prioritarias, estas deben ser comunicadas con anticipación y discutidas con los miembros respectivos. Por otro lado, la resolución de controversias debe contar con mecanismos adecuados, que sean realmente aplicables y equitativos para los países.

Todos nosotros, los signatarios de los Acuerdos, debemos actuar siempre de "buena fe" con nuestros socios comerciales. La "buena fe" es la base del comercio internacional.

Por otra parte, se necesita de una instancia que garantice la "libre competencia". Debe existir una institucionalidad que vele porque las reglas del juego se cumplan. Es el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en un ejemplo de integración exitosa, la labor que realiza la Comisión Europea que es llamada "guardián de los tratados y de la libre competencia interna".

Por último es necesario garantizar la "equidad internacional", es decir que los acuerdos beneficien a todos. En los últimos 30 años, ha existido un creciente proceso de liberalización del comercio. Sin embargo, en dicho periodo Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea (hoy Unión Europea) han visto incrementar su comercio recíproco desde un 55% a un 76%. O sea, de cada 100 dólares de comercio de ellos con el mundo, casi ochenta se gastan entre las mismas tres economías.

POLÍTICA DE COMERCIO INTERNACIONAL DE CHILE: LAS RELACIONES EN EL HEMISFERIO

JUAN GABRIEL VALDÉS[1]

En la década de los noventa, el gobierno de Chile ha utilizado tres tipos de instrumentos de política de comercio internacional para aumentar la competitividad internacional de su economía, mejorar el acceso y dar estabilidad a las reglas que las exportaciones chilenas enfrentan en los mercados internacionales. Estos instrumentos han sido: la continuación de la apertura unilateral (rebaja arancelaria del 15 al 11% en 1991 y propuesta de rebaja arancelaria al 8% en 1998); una activa participación en las negociaciones multilaterales internacionales; y la negociación de acuerdos comerciales preferenciales en las Américas. Estos distintos instrumentos de política comercial no son mutuamente excluyentes, sino más bien complementarios para lograr el objetivo de seguir mejorando la inserción económica internacional de Chile.

En este contexto, la política de negociación de acuerdos comerciales con países o bloques subregionales de las Américas, así como también la negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) han tenido una importancia especial. El continente americano es el área económica más cercana a Chile, con la cual es posible un proceso de integración real y que concentra casi el 40% del comercio exterior del país. A continuación me referiré en particular al acuerdo de Chile con MERCOSUR y a la recientemente iniciada negociación del ALCA.

---

1 Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

CHILE-MERCOSUR, UNA RELACIÓN CRUCIAL

Para Chile, la relación con los países del MERCOSUR es una pieza crucial de su inserción internacional y reviste la mayor importancia en una variedad de planos.

En primer lugar, más allá de históricos encuentros y también de desencuentros, Chile está ligado a sus vecinos del Cono Sur por un estrecho vínculo político y estratégico. En el marco de la transición a la democracia en la subregión, la comunidad de perspectivas e intereses respecto del resto de las Américas y del mundo, los ha hecho partícipes y aliados en instancias comunes de diálogo y concertación política como el Grupo de Río, y ha desencadenado un inédito proceso de acercamiento entre los países de la subregión.

Concepciones de amenaza decimonónicas y desconfianzas recíprocas, que los hacían buscar socios y aliados en otras regiones, están dejando lugar a intensos flujos, de uno a otro lado de la Cordillera, desde el Atlántico al Pacífico y viceversa, sea en el campo energético, de las comunicaciones y de la cultura, el transporte y el turismo, las inversiones y el mejoramiento de la infraestructura, los intercambios políticos y comerciales. Estos son los cimientos de un verdadero proceso de integración y su potencialidad, por cierto, excede los arreglos institucionales desarrollados hasta ahora.

MERCOSUR también interesa a Chile como el ejemplo más dinámico de integración existente en América Latina, como un modelo de cómo, con voluntad política y sobre la base de valores compartidos, se puede reencauzar el curso de la historia de nuestros países hacia una gran interdependencia que potencia el desarrollo respectivo.

Recientemente, Chile ha iniciado un interesante proceso de coordinación política con el MERCOSUR frente a las instancias de integración económica hemisférica (ALCA) y quiere hacerlo también en las negociaciones con la Unión Europea y en la OMC. Esta coordinación puede incidir muy positivamente en la proyección internacional del conjunto de países de la subregión.

Balance actual del acuerdo Chile-MERCOSUR

Hace poco más de un año entró en vigencia el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y los países del MERCOSUR. El hecho que Chile haya podido negociar un ALC con el MERCOSUR, luego de descartar la alternativa de ingresar como miembro pleno a esta

unión aduanera, ya representó, en cierta medida, un logro. Chile no deseaba asumir los costos del arancel externo común ni los riesgos de la coordinación macroeconómica, pero sí estaba interesado en liberalizar su comercio con el MERCOSUR, en el marco de su estrategia de regionalismo abierto.

Para Chile, los objetivos centrales del Acuerdo fueron aumentar los flujos de comercio y estabilizar las reglas del juego en los mercados de los países del MERCOSUR. Estos son importantes no sólo por los volúmenes de intercambio (US$ 3.500 millones entre octubre de 1996 y junio de 1997), sino también por la composición del comercio, ya que a estos mercados se dirige una parte importante de las exportaciones chilenas con más valor agregado.

Aunque un año es un plazo demasiado breve para evaluar un acuerdo, las cifras disponibles muestran que estos objetivos están siendo cumplidos. Las exportaciones chilenas al MERCOSUR aumentaron un 3% en los primeros 9 meses de vigencia del Acuerdo, mientras que las exportaciones al mundo disminuyeron un 1%, durante el mismo período. Las importaciones desde el MERCOSUR, por su parte, aumentaron alrededor del 8%, al igual que el conjunto de las importaciones del mundo.

En varios de los sectores productivos donde hubo una disminución importante de tarifas (al menos 30%) durante el primer año del Acuerdo, se nota el impacto de la rebaja arancelaria. En cuatro sectores textil, plásticos, artículos electrodomésticos y maquinaria no eléctrica, se ve una considerable expansión en comparación con el trienio anterior. En otro tres sectores -muebles, químico y metalmecánico- la tasa de crecimiento de las exportaciones al MERCOSUR fue también mayor que al resto del mundo.

Los sectores aún no afectados por rebajas arancelarias -agroindustrial y hortofrutícola, vitivinícola, imprenta y editoriales y material de transporte- no presentaron mayores diferencias en las exportaciones al MERCOSUR y al resto del mundo.

En definitiva, en este primer año, las expectativas de consolidación externa hacia el MERCOSUR del sector manufacturero empezaron a cumplirse, y no ha habido mayores cambios para el sector agrícola.

En términos de estabilidad de los mercados, el Acuerdo también benefició a Chile, ya que pudo acogerse a las mismas excepciones que los países miembros del MERCOSUR, cuando Brasil anunció su programa de restricciones al financiamiento de las importaciones para frenar su déficit comercial. Este aspecto del acuerdo es importante porque, a pesar de los cambios, las tendencias proteccionistas resurgen, sobre todo, en el marco

de situaciones de crisis económica. En este sentido, el alcance del alza del arancel externo común de MERCOSUR es un tema preocupante. Chile sigue con mucha atención las alternativas de las economías de Brasil y Argentina. El grado de interconexión de las economías de la subregión es tal, que lo que transcurre en uno de los países socios indefectiblemente afecta a los otros.

En el campo de las inversiones, donde los países vecinos son cada vez más importantes para Chile, la tendencia al aumento -sobre todo, de las inversiones chilenas en Argentina y Brasil- de estos últimos años, continuó por el clima general de negocios favorable, a pesar de que las inversiones están, por ahora, excluidas del Acuerdo. Entre 1990 y 1997, las inversiones chilenas en Argentina alcanzaron los US$ 5.940 millones y en Brasil, US$ 1.471 millones. Actualmente, están subiendo las cifras de inversiones chilenas en Brasil por los procesos de privatización en ese país.

Las asignaturas pendientes

Los resultados de este primer año del ALC Chile-MERCOSUR son satisfactorios. Sin embargo, este acuerdo tiene aún limitaciones, las cuales se quieren ir superando para convertirlo en el acuerdo más completo y de mayores proyecciones que ha suscrito Chile.

Las áreas en las que falta perfeccionar el Acuerdo son fundamentalmente aquellas en las cuales los mismos países del MERCOSUR aún no se han consolidado internamente.

Interesa especialmente a Chile negociar el tema del comercio de servicios que, por ahora, está enunciado en el Acuerdo, y cuyo tratamiento fue anunciado en la Cumbre de MERCOSUR de diciembre de 1997. La aspiración de Chile en este campo es avanzar lo más posible hacia el trato nacional, ya que en este momento hay un trato más favorable a los bienes que a los servicios.

También interesa a Chile negociar el tema de las inversiones, mejorando el acceso y eliminando restricciones. Los acuerdos de promoción y protección de inversiones actualmente existentes con cada uno de los países del MERCOSUR (sólo falta la promulgación en Brasil), congelan y consolidan la situación actual, pero no permiten avanzar. También en este campo, Chile aspira avanzar todo lo posible hacia el trato nacional.

Quedan otras áreas en las que aún hay mucho por hacer: la eliminación de las restricciones paraarancelarias, el perfeccionamiento de la aplicación del mecanismo de solución de controversias, la negociación

en el sector automotor, el mejoramiento de la infraestructura que posibilita los intercambios, el avance en planes de desarrollo conjunto científico tecnológico, entre otros. Por otra parte, aún falta crear mecanismos de institucionalización del Acuerdo y es necesario que aumente el diálogo entre los respectivos sectores privados para ir así limando asperezas.

Finalmente, el avance de MERCOSUR y sus asociados en este conjunto de temas será crucial para poder desempeñar en conjunto un rol propositivo importante en el ALCA. La iniciativa para avanzar en la integración hemisférica está ahora en nuestra región.

EL ALCA Y LA INTEGRACIÓN COMERCIAL HEMISFÉRICA

El inicio formal de las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) por los 34 mandatarios reunidos en la II Cumbre Hemisférica, en Santiago de Chile, los días 18 y 19 de abril de 1998, fue un acontecimiento trascendental para nuestro continente. Por un lado, significó una avance hacia la conformación de un área de libre comercio de 770 millones de personas -que sería la mayor del mundo-; y, más importante aún, expresó la voluntad de hacer confluir y potenciar la variedad de iniciativas de integración regional, subregional y bilateral que se están desarrollando en las Américas.

El dinamismo de la integración en los noventa

Los cambios en el tamaño y en la orientación de los flujos de comercio en sólo unos pocos años, nos muestran la magnitud de este verdadero proceso de redescubrimiento recíproco que podemos observar entre los países de la región. Mientras que las exportaciones de América Latina al mundo se duplicaron entre 1990 y 1997, las exportaciones intralatinoamericanas se triplicaron en este mismo período, pasando del 13 a casi el 20 por ciento del total.

Las variaciones al interior de los esquemas de integración más exitosos son aun más notables. El MERCOSUR, por ejemplo, mientras duplicaba sus exportaciones al mundo, quintuplicó sus exportaciones intrazonales en lo que va de los noventa, pasando éstas de un 9 por ciento del total en 1990, a casi el 25 por ciento en 1997. Si se le agrega Chile y Bolivia, los dos países asociados al MERCOSUR, la participación actual de las exportaciones intrazonales llega a casi el 30 por ciento.

Los intensos flujos de bienes y servicios en el Cono Sur de América Latina también han sido acompañados por significativos flujos de capitales, volviéndose crecientemente interdependientes las economías de esta subregión. Este es un cambio muy significativo, ya que en el pasado la región había atraído casi exclusivamente capitales de otras partes del mundo y, a su vez había exportado capital a través de medios frecuentemente ilícitos (fuga de capitales) a destinos lejanos. En el caso de Chile, las inversiones en el exterior ascendieron a US$ 13.636 millones entre 1990 y mediados de 1997 y, de estos flujos, casi un 90 por ciento se dirigió a otros países de América Latina. En la actualidad, un porcentaje que va en permanente aumento de la inversión extranjera directa en la región (alrededor de un 15 por ciento en algunos casos) proviene de otros países de América Latina. Estos flujos son especialmente intensivos entre los países donde están vigentes acuerdos de integración económica.

También a nivel del hemisferio en su conjunto, han tenido efectos significativos tanto la nueva dinámica integracionista, como la reducción general de las barreras al comercio. Mientras que las exportaciones del hemisferio al mundo han aumentado en alrededor del 50 por ciento, siguiendo las tendencias internacionales de incremento del comercio, más de la mitad de éstas se destinan actualmente a otros países de las Américas, porcentaje que se ha ido incrementando rápidamente en la década de los noventa.

La intensificación de los intercambios ha beneficiado tanto a los países del sur como del norte del hemisferio. Las exportaciones de bienes de Estados Unidos al hemisferio fueron de US$ 242 mil millones en 1996, alcanzando un 40 por ciento del total, luego de haberse incrementado en más del 75 por ciento en la década de los noventa. Aunque es cierto que las tres cuartas partes de este comercio fueron con México y Canadá, los otros dos socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el crecimiento de las exportaciones estadounidenses a los mercados de América Latina y el Caribe, fue aún mayor, alcanzando un 100 por ciento entre 1990 y 1996. Si estas tendencias continúan, América Latina podría superar la suma de los mercados de Japón y Europa Occidental, como destino de las exportaciones de Estados Unidos, para el año 2010. De hecho, en la actualidad, las exportaciones estadounidenses a Brasil exceden las destinadas a la República Popular China e, incluso, las exportaciones de Estados Unidos a un pequeño país como Chile son mayores que aquellas que van a mercados de países tan populosos como Indonesia, Rusia o la India.

Este aumento y la intensificación de los intercambios económicos en América Latina se han desarrollado junto con una participación plena en el sistema de comercio internacional, mediante la aplicación del principio y la práctica del regionalismo abierto y buscando el apego a las normativas multilaterales de comercio e inversión, tal como han sido definidas en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

¿Qué implicancias tiene este nuevo dinamismo y el incremento de los flujos de comercio para la prosperidad y el bienestar de nuestros pueblos? Si bien es cierto que mayores niveles de comercio no aseguran automáticamente el desarrollo económico y social; nuestra experiencia ha demostrado que, en el contexto actual de la globalización, sin la dinamización del sector externo, son imposibles los avances en términos de productividad económica y de competitividad internacional que son imprescindibles para lograr un mayor desarrollo y una mejor calidad de vida.

¿Qué tipo de integración?

En los noventa, en el contexto de los cambios en el sistema internacional y de los procesos de reestructuración y liberalización de las economías de América Latina, tanto el concepto como la realidad de la integración se han modificado drásticamente. Tenemos hoy en día una integración "hacia afuera", abierta a la inversión extranjera como fuente de capital, de tecnología y de instancias de colocación de productos exportables. En esta nueva modalidad de integración, la asignación de recursos depende básicamente de las señales del mercado y de la competitividad, más que de políticas intervencionistas, aunque el Estado y las instancias multilaterales fijen los marcos regulatorios. Los actores principales de la integración de los noventa pertenecen al sector privado; son los empresarios, por un lado, pero también los trabajadores y otros sectores, ya que en democracia estos acuerdos deben ser legitimados políticamente y beneficiar a la sociedad en su conjunto.

Las nuevas modalidades de integración de los noventa incluyen, claro está, la reducción o eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias, pero abordan también en muchos casos temas como la integración energética, la integración física, los movimientos de capitales, los servicios, las inversiones, las compras de gobierno, la propiedad intelectual y, eventualmente, temas vinculados al medio ambiente y a los derechos laborales.

La verdadera integración se da generalmente entre países vecinos. Este es el caso del MERCOSUR y también del TLCAN, que actualmente son los dos ejemplos más poderosos de integración en las Américas. Esta es también la razón -junto con consideraciones de tipo político, estratégico y cultural- por la cual Chile ha privilegiado la profundización de su relación con el MERCOSUR; tenemos la firme convicción que el desarrollo futuro de nuestros países será muy interdependiente.

A lo largo de los últimos años, se han discutido diversos esquemas para lograr la convergencia y ampliación de los mecanismos de integración ya existentes. Varios de estos esquemas están asociados directa o indirectamente con alguna noción de hegemonía hemisférica o subregional, y a conceptos de política de poder (*power politics*) más cercanos a la geopolítica tradicional que a la dinámica de la integración económica contemporánea.

A principios y mediados de los noventa, los escenarios posibles parecían una ampliación del TLCAN o bien un sistema de anillos concéntricos, en el cual Estados Unidos cumplía un rol dominante; o una instancia de negociación donde un bloque de países de América de Sur (un MERCOSUR ampliado) se enfrentaba a los del TLCAN, en una especie de confrontación Norte-Sur. En estos posibles escenarios, el interés nacional y las aspiraciones hegemónicas de los países más grandes tenían un papel preponderante, mientras que los asuntos económicos mismos, así como los intereses de los países pequeños y medianos pasaban a un plano muy secundario.

El ALCA establece un nuevo escenario, mucho más interesante para un país mediano como Chile: una negociación multilateral, una especie de GATT a escala más pequeña, de (por ahora) 34 países del hemisferio, que interactúan y negocian de manera más equilibrada y pareja. Según los asuntos que estén sobre el tapete, algunos de estos países tendrán más peso relativo que otros y se conformarán alianzas de acuerdo a los temas que se vayan negociando. Sin embargo, esperamos que estas alianzas se hagan en función del interés específico de cada cual, en relación a los temas que se discuten, y no sólo como un resultado de alineamientos algo abstractos, basados en nociones de política de poder.

Los desafíos del ALCA

Desde nuestro punto de vista, el ALCA debe enfrentar en esta negociación los tres problemas centrales del comercio hemisférico actual: el escalonamiento arancelario, que discrimina contra el acceso de

productos con mayor valor agregado; la estructura de subsidios a la producción agrícola, que hace impracticable la libre competencia; y el abuso de mecanismos para arancelarios, destinada a proteger indefinidamente producción local ineficiente.

Vemos con preocupación que, a medida que han ido cayendo las barreras arancelarias al comercio, han surgido nuevas formas de proteccionismo, tal vez más insidiosas, ya que se ocultan en procedimientos aduaneros, estándares y normas técnicas, y en la implementación de mecanismos antidumping. Pensamos que estas modalidades de neoproteccionismo deben recibir una atención especial en el ALCA y es por ello que hemos propuesto que las negociaciones deberán examinar a fondo el uso de las legislaciones sobre medidas antidumping y compensatorias, con el propósito de mejorar la actual operación y aplicación de estas leyes. Aspiramos a que tal examen incluya la posibilidad de la eliminación de las medidas antidumping en el marco futuro de un área de libre comercio plenamente consolidada, tal como está estipulado en el acuerdo recientemente firmado entre Chile y Canadá.

Para Chile, aun cuando es importante la rebaja de las barreras arancelarias que enfrenta en sus mercados de exportación; la estabilidad, transparencia y no discriminación en las reglas que rigen el comercio con nuestros principales socios comerciales es aún más relevante. Percibimos que muchos países del hemisferio tienen preocupaciones parecidas. Es por ello que hemos puesto un énfasis especial en el desarrollo y cumplimiento de disciplinas y de una institucionalidad económica hemisférica, dotada de mecanismos neutrales y eficaces para la solución de controversias.

El itinerario del ALCA

En la reunión Ministerial de San José de marzo de 1998 se logró finalmente la aprobación del paquete de propuestas para la negociación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Hubo un especial cuidado en preservar los equilibrios dentro de las Américas y entre los distintos grupos regionales que forman parte de ésta. En los acuerdos logrados, Chile tuvo un destacado papel como articulador de propuestas, las que permitieron construir un conjunto de acuerdos necesarios para iniciar las negociaciones .

En la etapa preparatoria, desarrollada en 12 grupos de trabajo, se reunió una sólida información preliminar de los temas comerciales, facilitando con esto la comprensión y asegurando un mayor conocimiento de los regímenes de comercio e inversión en los países de la región.

También en esta fase se construyeron bases de datos y se realizaron comparaciones sistemáticas de las legislaciones nacionales y de los acuerdos de los que forman parte los países miembros. En esta labor, se formaron funcionarios públicos que conocen las materias relevantes y pueden enfrentar las negociaciones del ALCA y posiblemente cualquier otra que tenga lugar en el futuro. Concluida esta etapa, era necesario iniciar inmediatamente las negociaciones del ALCA que deberán concluir en el 2005, a más tardar.

En San José se tomaron decisiones relativas a la sede de las negociaciones y la Secretaría Administrativa del ALCA hasta el año 2005. Se designaron además las Presidencias y Vicepresidencias, a cargo de la conducción de proceso del ALCA hasta ese año, y las Presidencias y Vicepresidencias de los Grupos de Negociación durante el primer período del proceso. Junto a esto, se definió una estructura flexible de negociaciones que incorpora una agenda temática muy amplia.

Además quedaron definidos los principios y objetivos generales que deberán orientar las negociaciones y los de todas las áreas temáticas involucradas. Es decir, se acordó el conjunto de elementos que son prerrequisito para iniciar y conducir el proceso de negociaciones del ALCA. Todos los temas se negociarán simultáneamente, las decisiones se tomarán por consenso, el resultado de las negociaciones constituirá un paquete único con derechos y obligaciones para todos los países, y nada estará acordado definitivamente hasta que todo quede acordado.

Se pretenden alcanzar resultados concretos en el proceso de negociaciones, hacia el año 2000, favoreciendo especialmente la identificación y adopción de medidas de facilitación de negocios, por ejemplo, en el área de procedimientos aduaneros, y de reducción de barreras burocráticas al comercio; las que no necesitan de modificaciones legales.

Al igual que en otros foros internacionales, en el ALCA no se reconoció un vínculo directo entre comercio y aspectos laborales y medioambientales. Sin embargo, se tuvo en cuenta la importancia de que el proceso de integración comercial favorezca un desarrollo sustentable, respetando los derechos de los trabajadores. Con miras a recoger las inquietudes de distintos sectores de la sociedad civil -empresarios, trabajadores, consumidores, ambientalistas y académicos, entre otros- se estableció un comité de representantes de los gobiernos que recibirá los aportes de estos grupos.

El comercio en la agenda hemisférica

El fin de la guerra fría y las transformaciones en el sistema internacional de fines de los ochenta y principios de los noventa posibilitaron la colocación de los temas comerciales como eje de las relaciones hemisféricas, reemplazando los temas ideológicos, políticos y geoestratégicos que habían predominado en el período de la confrontación Este-Oeste. América Latina hizo su propio aporte al fin de la guerra fría a través de los procesos de transición a la democracia y de concertación política regional.

Estos nuevos giros, reforzados por las reformas económicas de mercado que se estaban llevando a cabo en toda la región, imprimieron en lo que va de la década del noventa un carácter nuevo, más fluido y positivo a las relaciones hemisféricas. Por primera vez en décadas, al ubicarse el comercio en el centro de la agenda compartida, estas relaciones podían tener realmente un componente importante de interés común, negociación y reciprocidad, y no regirse predominantemente por el interés y la iniciativa unilateral de las naciones más poderosas. Para los países de América Latina resultaba mucho más positivo encauzar la relación con Estados Unidos por la vía del intercambio comercial, que seguir navegando por las difíciles aguas del alineamiento político-ideológico, con sus implicancias en el campo de la seguridad, que había exigido el período de la guerra fría.

Este es el contexto que lleva a la I Cumbre de las Américas en Miami en 1994 (la primera vez que se reunían los jefes de Estado del hemisferio en más de 30 años) y que conduce a la creación del ALCA, como una instancia en la cual participan y pueden beneficiarse todos los países de las Américas a través de un verdadero proceso de negociación hemisférica.

Debemos estar atentos para que las dificultades que tenemos y podamos tener para avanzar en el desarrollo del ALCA, no lleven a algunos a intentar disminuir el nuevo cariz más económico de la agenda hemisférica. Los temas más tradicionales de esta agenda, como el narcotráfico, el terrorismo y la seguridad -cualquiera sea su importancia- no deberían ser el eje de una relación hemisférica.

Para América Latina es crucial mantener al comercio como piedra angular de las relaciones hemisféricas y vemos al proceso del ALCA como el instrumento más idóneo para hacerlo. Las negociaciones del ALCA se extenderán a lo largo de los próximos 7 años e incluirán todos los temas. Solamente si negociamos todos los temas y todos los sectores como parte de un solo ejercicio de acuerdos, podremos asegurarnos que todos nuestros intereses y preocupaciones serán adecuadamente representados.

Será un proceso en el cual los países de las Américas tendrán convergencias y, a veces, también serias divergencias. Todos nuestros países tendrán que ceder algo, pero lo importante es que al final todos obtengan ganancias, y que el resultado de la negociación sea justo y equilibrado.

EXPO CUMBRE

EXPO CUMBRE: UN SUEÑO AMERICANO

ARTURO NAVARRO CEARDI[1]

Ante el desafío de organizar la Segunda Cumbre de las Américas, nuestro país agregó y asumió con entusiasmo una propuesta novedosa: la realización de una muestra cultural que acompañara a la reunión de abril de 1988.

El concepto original de la llamada Expo Cumbre surgió del deseo de acercar la Segunda Cumbre de las Américas a la ciudadanía y se sintetizó en el lema: "Yo participo en la Cumbre, a través de la cultura".

El "regalo" de los mandatarios extranjeros que nos visitaron, permitió que no fueran sólo los medios de comunicación quienes se aproximaran esta nueva Cumbre a los pueblos de los países participantes a través de sus informaciones, sino que también los habitantes del país sede, que la tuvieron a escasos metros de distancia, pudieron conocer más de las naciones visitantes y de su cultura.

En esta oportunidad, la voluntad del presidente Eduardo Frei fue que los chilenos pudieran participar de la Cumbre. Y que la forma de hacerlo fuera a través de la cultura:

> "Hemos querido así abrir un espacio a la participación de todos. Creemos que, más allá de los acuerdos alcanzados entre los gobiernos, más allá de la multiplicación de los intercambios comerciales, más allá de las iniciativas de integración física que recorren toda nuestra región, nuestros pueblos están llamados a una amistad profunda y duradera, que se funda, sobre todo, en el conocimiento mutuo. Eso

---

1 Director Ejecutivo del Centro Cultural Estación Mapocho

> es lo que pretende, esta muestra: que los chilenos, como anfitriones de esta cita, podamos conocer quiénes y cómo son los habitantes del resto del continente; y que las delegaciones que nos visitan puedan también apreciar una muestra de lo que es nuestra cultura" (Discurso Inaugural Expo Cumbre, Centro Cultural Estación Mapocho lunes 13 de abril de 1998).

De esta manera, la cultura estableció una vez más su rol de integración entre pueblos y de éstos con sus mandatarios.

EL CONCEPTO

Quisimos que los chilenos y todos los americanos participaran de la Cumbre. Definimos que esa forma de participación fuera a través de la cultura. Por tanto, consideramos tener manifestaciones culturales representativas de los principales países de las Américas.

Cuando los amigos se reúnen informalmente en casa de uno de ellos, los demás, llevan algo que los identifique o sea del gusto colectivo: chocolates, vino, flores, caramelos, licores, etc. Planteamos entonces a los Gobernantes, a través de sus Embajadores, que trajeran junto con ellos la manifestación cultural que más los identificara o representara en esta reunión.

Pero, el amigo que los recibe también engalana su casa y se prepara para acogerlos: un ambiente grato, buena comida, recuerdos familiares, objetos de arte y artesanías sobre las mesas, una recepción cordial.

De este modo, definimos que el Centro Cultural Estación Mapocho desplegara sus edificios laterales como dos gigantescos espacios que abrazaran a las manifestaciones extranjeras, conteniendo expresiones patrimoniales, artesanales, literarias y gastronómicas. Y que su hall de acceso contendría una muestra de Chile, el "dueño de casa".

La gran nave, espacio principal del Centro, fue el lugar de acogida de las manifestaciones extranjeras que pudieron mostrarse en un gran escenario o en exposiciones plásticas, patrimoniales o artesanales.

Sin embargo, no basta enunciar la presencia de manifestaciones de la cultura para que una muestra de estas características e inédita, pudiera realizarse. Se requirieron ciertas condiciones para acoger los aportes de los países y una muestra diversa y consistente del país anfitrión.

LAS CONDICIONES

1. La primera de ellas es la ya enunciada experiencia de la Cumbre Iberoamericana. Sin la Cumbre Iberoamericana de noviembre de 1996, habría sido imposible iniciar un proyecto de esta envergadura que implicaba agregar a las preocupaciones centrales -agenda, protocolo, prensa, hotelería, acreditaciones, seguridad- un área habitualmente no considerada en las reuniones de mandatarios. Es por ello, que el Proyecto Expo Cumbre pudo llevarse a cabo gracias a la integración desde un inicio, de los diferentes aspectos que consideró, más allá de la muestras artísticas. Es así como la Secretaría General de la Segunda Cumbre de la Américas, consideró casi desde sus inicios una Coordinación Cultural, constituida en cuánto se aprobó la idea de realizar una manifestación cultural vinculada a esta reunión de mandatarios.
2. El segundo elemento esencial fue la eficiente colaboración de las embajadas residentes. Un proyecto cultural que muestra países, no puede desarrollarse sin la participación y complicidad de las embajadas de los países americanos en Santiago, particularmente de sus embajadores y agregados culturales. Por ello, la propuesta inicial fue formulada a mediados de 1997 a los embajadores residentes, en términos tan abiertos como precisos respecto de los espacios que estarían disponibles para la muestra que sus países resolvieran. La propuesta fue que cada país haga un aporte artístico cultural en el marco de manifestaciones chilenas que las acogen, con reglas del juego muy claras sobre las características que deberían asumir tanto las presentaciones escénicas, como exhibiciones o conferencias.
3. Para recibirlos se les planteó que se dispondrá de tres espacios en el Centro Cultural Estación Mapocho: un escenario central para música, coreografías, teatro; amplios espacios para exposiciones plásticas, arqueológicas o artesanales y una sala para conferencias, videos, o música de cámara.

Se planteó claramente el tiempo de exhibición, desde el martes 14 de abril hasta el domingo 19 del mismo mes. En esos días se programarían recitales, espectáculos, exposiciones, muestras y ceremonias oficiales. La organización de la muestra dispondría de los espacios y de la infraestructura necesaria para acoger las expresiones de los países: escenarios, iluminación, sonido, panelería, etc. Los países deberían aportar las manifestaciones y preocuparse de seguros, estadía de los participantes y de su retorno.

La difusión del evento sería a nivel regional, a través de la señal internacional de TVN, de Internet y de prensa. Considerando que desde el inicio el interés detectado entre los embajadores fue muy alto, se continuó trabajando cotidianamente con los agregados culturales en la formulación de las diferentes muestras y constituyendo las Fichas Técnicas necesarias para la producción del gran evento. Esta labor culminó el 30 de enero de 1998, con la determinación del programa y el sorteo de los espacios de exhibición para cada país.

4. Una tercera condición indispensable fue el espacio físico. La Expo Cumbre fue concebida en un territorio legitimado en Chile en la faena de la divulgación cultural: el Centro Cultural Estación Mapocho, antigua estación de ferrocarriles, remodelada entre 1991 y 1994. Esto, por su doble condición de espacio simbólico de la inversión en infraestructura cultural de los gobiernos de la Concertación -la mayor desde la construcción del Museo de Bellas Artes en 1910- y de centro de difusión cultural orientada al gran público. El Centro Cultural Estación Mapocho aparecía como el lugar más indicado para cumplir el propósito de acercar la Cumbre a los pueblos a través de la cultura, considerando que en este espacio se despliegan incesantemente manifestaciones artísticas de Chile y otros países.

5. Otra condición muy esencial fue tener un concepto claro y definido de lo que se quería. La Expo Cumbre fue un proyecto coherente desde su inicio. Tenía un concepto, un propósito definido y éstos fueron aplicados en sus proyectos arquitectónicos, de auspicios, de su administración y de producción. Se planteó desde el inicio como un proyecto país. Esto es, que debieran incorporarse a él diversos organismos públicos y privados, realizando cada uno lo suyo, en su área de experticia, así, a la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos se le encargó la muestra patrimonial Tesoros Bibliográficos de las Américas; la Asociación Chilena de Gastronomía asumió la Muestra Gastronómica de las Américas; la Sociedad Chilena de Derecho de Autor se responsabilizó de la presencia de la música chilena; Pro Chile asumió la muestra institucional de Chile; Fundación Tiempos Nuevos se hizo cargo de la presencia artesanal; Editorial Andrés Bello de la muestra de libros chilenos de exportación; el Centro de Extensión Cultural de la Universidad de Chile aportó el Ballet Nacional y la Orquesta Sinfónica de Chile; el Ministerio de Educación, la Orquesta Sinfónica Nacional Juvenil y una muestra sobre la Reforma Educacional; empresas públicas como el Banco del Estado y Codelco ofrecieron sus propias muestras culturales; la Universidad de Santiago aportó su Orquesta Clásica para una muestra de música de países del

MERCOSUR; el Museo de Bellas Artes y el de Arte Precolombino brindaron sus salas; el Metro aportó difusión ... Cada uno en lo suyo, constituyendo una sólida manifestación de país en un marco coherente.

6. En un plano más político, esta Expo Cumbre no fue ajena al proceso de creciente presencia que la cultura comienza a jugar en Chile. El Gobierno está empeñado en darle un impulso al desarrollo cultural, tomando iniciativas en el campo de la ampliación de las libertades culturales y de creación, encabezando iniciativas legales que las llevan a rango constitucional y eliminan todo tipo de restricciones que las afligen. En 1997, una Comisión Asesora Presidencial en materias Culturales preparó un propuesta de creación de una nueva institucionalidad cultural para el país, que fue acogida por el Presidente en términos de convertirla en proyecto de ley que recibirá el Parlamento en 1998. Se anunciaron también medidas para aumentar el financiamiento público y privado a la cultura. En este cuadro de preocupación por el desarrollo libre y coordinado de la vida cultural, no es extraño que se plantee que la presencia de los países integrantes de la Cumbre se de tanto a través de su máxima autoridad política como de expresiones de su arte:

> "Quiero destacar que esta dimensión cultural de la Cumbre no es un hecho aislado o casual. El gobierno está promoviendo activamente el desarrollo del país en estas áreas. He insistido en que nuestro desarrollo debe ser integral, en que debe incluir todas las dimensiones de la convivencia ciudadana, lo político, lo económico, lo social y lo cultural por ello enviaremos próximamente al Congreso el proyecto de ley que crea la Dirección Nacional de la Cultura y las Artes. Así esperamos estructurar una institucionalidad que sea un efectivo instrumento de promoción y desarrollo de la actividad cultural chilena" (Eduardo Frei, Discurso Inaugural Expo Cumbre).

7. Indispensable para la concreción de este proyecto fue el apoyo del sector empresarial. Desde un comienzo, se pensó que empresas privadas, empresas públicas vinculadas en su quehacer a las américas podían hacer un aporte financiero auspiciando Expo Cumbre. Cumpliendo así la doble función de asociar sus marcas y productos a la cultura y a un evento tan significativo para la región como es la Cumbre de Presidentes y muchas de ellas pudieron acogerse a la Ley de Donaciones Culturales. La receptividad fue amplia y de hecho la presencia corporativa de empresas en el Punto de encuentro de Expo Cumbre, ubicada en la Plaza Alta del Centro Cultural Estación Mapocho, fue acompañada por una muestra escultórica y un gran mural de la Sociedad Chilena de Defensa del Derecho de Autor.

8. La buena acogida a la iniciativa en centros culturales, municipios y otros organismos, implicó que, a la postre, se plegaron a Expo Cumbre otros espacios. Como un reguero de pólvora, la presencia en la ciudad de

la Expo motivó a otros espacios culturales a asociarse en esta verdadera fiesta cultural. Unos como extensión de las propias muestras de los países como es el caso del Museo de Bellas Artes que recibió "Eros en el arte ecuatoriano", una muestra de los bienes culturales más representativos del Museo del Banco Central del Ecuador, o el Instituto Cultural de Providencia que acogió una Exposición de artes visuales del MERCOSUR. Otros que por su relevancia reciben el Patrocinio de Expo Cumbre como el Museo Pre Colombino que presentaba la muestra "Chile antes de Chile". Lo mismo ocurre con las calles y plazas pues ellas recibieron manifestaciones tan relevantes como los mexicanos Voladores de Papantla -frente al Mercado Central- o la fraternidad musical de Bolivia Caporales de San Simón.

9. Sin duda, otra condición relevante fue el profesionalismo que ha adquirido en Chile la gestión cultural. Nuestro país ha desarrollado en los últimos años una creciente capacidad de gestión y administración en el terreno cultural. Corporaciones culturales sin fines de lucro, administraciones privadas de espacios culturales públicos, escuelas de post título en gestión cultural, becarios en el exterior que regresan con calificaciones en estas materias, seminarios y congresos destinados a desarrollar lenguajes comunes con empresarios, creadores y publicistas, son algunas de las acciones que llevan a disponer de un plantel de gestores culturales situados en las estructuras públicas y privadas, lo que ha ido aparejado por un consistente desarrollo en el área de empresas de la producción de eventos: de arquitectura efímera, productoras, montajistas, de sonido, de iluminación y otras.

EL PÚBLICO

El gran destinatario de la muestra, el público, pudo acceder a ella en forma gratuita gracias a los aportes de empresas que auspiciaron Expo Cumbre. La recepción a los visitantes fue digna de su condición: una alfombra roja estuvo presente a lo largo del recorrido del público, para destacar la relevancia de su participación.

Más de 250 mil personas visitaron Expo Cumbre. Desde el Centro Cultural Estación Mapocho o en actos culturales que transcurrieron fuera del lugar, el público pudo acceder durante casi una semana a un espectáculo inédito en nuestro país. Las 87 muestras, de la más variada índole, lograron acaparar la atención de niños, jóvenes y adultos.

Llama la atención el interés que escuelas y colegios manifestaron por visitar la muestra. Cerca de 25 mil escolares, de todas las edades, pasaron largas mañanas disfrutando el espectáculo y requiriendo información sobre los diversos países.

Visitas de estudiantes provenientes de universidades e institutos de educación superior, grupos pertenecientes a instituciones, embajadas, ministerios, municipalidades se unieron a un numeroso público que demostró gran interés y entusiasmo por participar de Expo Cumbre. Un novedoso sistema de distribución de entradas debutó con Expo Cumbre. Se trata del desarrollado por Ticketmaster, empresa estadounidense líder en eventos con gran cantidad de público, auspiciadora de Expo Cumbre. Las centenares de miles de personas que asistieron a Expo Cumbre obtuvieron su boleto en forma gratuita, a partir del 7 de abril, una semana antes que la gran muestra cultural abriera sus puertas, en los diferentes locales de la cadena Feria del Disco, también auspiciadora de Expo Cumbre y en las boleterías del Centro Cultural Estación Mapocho. Los boletos fueron emitidos en forma instantánea a requerimiento del público, de acuerdo a cuatro franjas horarias pre establecidas para cada día.

El sistema logró asegurar la rotación de la gente, brindando la oportunidad a una masiva audiencia de visitar la muestra, y permitió un control en el número de personas que ingresaba a la ex Estación.

Las cifras señalan que más del 60% de los tickets se emitieron en la central del Centro Cultural Estación Mapocho y el resto en las Ferias del Disco.

LOS ARTISTAS

La gran cantidad de manifestaciones culturales agrupó a más de 500 artistas americanos. Con el sello de cada país, los artistas lograron plasmar desde sus bellos "oficios" un estilo que habla de una patria común: América.

No sólo resaltó el gran número de participantes que intervinieron sino su notable calidad. Partiendo por los jóvenes talentos como el pianista chileno Patricio Molina, la violinista de Venezuela Nicole León, el Coro de niños cantores de Mendoza, la Orquesta Sinfónica Nacional Juvenil o el fenómeno de la música folklórica argentina, Soledad, que hicieron vibrar a un público sorprendido por sus condiciones artísticas.

El repertorio musical sobre el escenario fue variado. El auditorio pudo conocer de la Orquesta de Cámara de Chile, el Canto a la Cordillera, compuesta para la 2ª Cumbre por Juan Orrego Salas. De corte clásico, pero con claras evocaciones a sus países, se presentaron la Orquesta de Juan de Dios Filiberto, de Argentina; Música de Maestros, de Bolivia; el Quinteto de Maderas, de Costa Rica; la pianista guatemalteca Alma Rosa Gaitán; representando al MERCOSUR, los maestros Javier Logioia Orbe, Aylton Escobar, Luis Szarán y Fernando Condon dirigiendo la Orquesta Clásica de Santiago, y el notable guitarrista venezolano Alirio Díaz.

El rock estuvo en manos del grupo de música celta canadiense, Rawlins Cross, que al igual que Joe Vasconcellos, con sus contagiosos ritmos cariocas, hicieron cantar y bailar a la audiencia. El rey del jazz sin lugar a dudas fue el norteamericano Herbie Hancock, que junto a los Embajadores del Jazz del Thelonious Monk Institute y a la privilegiada voz de Lisa Henry, demostraron la fuerza de sus melodías.

Las raíces latinoamericanas más profundas emergieron de los diferentes números de baile folklórico. Las actuaciones de los ballets folklóricos de Guatemala y Haití, la presentación mapuche y rapa-nui o el ilustrativo desfile de trajes típicos guatemalteco, derrocharon ritmo y color con un repertorio lleno de vida. El Ballet Nacional Chileno y la danza Los Ruegos, desde otro ángulo, también captaron la atención del público.

En las calles el público también pudo disfrutar de Expo Cumbre. Desde la Plaza de Armas hasta el Centro Cultural Estación Mapocho, una estela de ritmo y color fue quedando al pasar el grupo boliviano Caporales de San Simón. El grupo de bailarines desfiló frente a una audiencia encandilada por la belleza de sus trajes y la alegría de la muestra. Unos metros más allá, en la Plaza Arturo Prat, la destreza de los Voladores de Papantla hizo deleitarse tres y cuatro veces al día a un público admirado por la originalidad del número mexicano. El domingo 19, día de clausura de Expo Cumbre, no se podía pasar por alto la celebración de Domingo de Cuasimodo. A la Plaza de la Cultura, irrumpieron festivamente un grupo de carruajes, caballos y bicicletas en representación de los Cuasimodistas de Lo Barnechea.

La variedad y atractivo de la muestra permanente que finalmente acogió el Centro Cultural Estación Mapocho superó las expectativas. La belleza de las mesas presentadas por países como Argentina, con la excepcional platería de Juan Carlos Pallarols; Colombia, con las admirables técnicas de una de las orfebrerías más bellas del mundo reflejadas en la muestra del Museo del Oro o Paraguay, con el sorprendente colorido de

su arte plumario se constituyeron en un gran aporte cultural para los asistentes.

Pintura, escultura, grabado, literatura y artesanía estuvieron presentes en una sucesión de mesas con manifestaciones como las de D'Orbigny o André Breson relativas a Bolivia, una valiosa exposición también boliviana de esculturas en piedra de Marina Núñez del Prado, pintura hondureña, nicaragüense o de arte naif haitiano, interesante arqueología y artesanía de Ecuador con muestras de tejedores en lana y en paja Toquilla; exposiciones de Haití, Honduras, Panamá, culturas indígenas de Uruguay, Artes del fuego de Venezuela y trajes y máscaras de carnaval de República Dominicana.

A ello se unieron interesantes libros como los de las muestra de Nicaragua, Honduras, México, con una interesante imagen de su país, y textos sobre arte y cultura de República Dominicana.

Se realizaron dos presentaciones de nuevos libros: **Treinta y dos narradores del sur**, comentado por Fernando Jerez y el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas con **La América que queremos**, comentado por Manfred Max Nef y Humberto Maturana.

Las exhibiciones fotográficas desde distintos ángulos del recinto transportaron al público a las más diversas geografías, captadas por Corrientes del Pacífico, de Canadá; Un Rincón Mágico, de El Salvador; el colorido trabajo del dominicano Domingo Batista, y la espectacularidad de La tierra vista desde el cielo y Patrimonio mundial, ambas de la UNESCO.

Desde el cielo de la nave central del Centro Cultural Estación Mapocho colgaban las espectaculares instalaciones del artista estadounidense Sam Gilliam, que atraía las miradas curiosas; en el piso, la sugerente Barca, de la boliviana Raquel Schwartz con decenas de esculturas en cerámica de proas y popas de naves, y las obras de los máximos exponentes del arte cinético mundial, los venezolanos Jesús Soto y Carlos Cruz Diez.

Una de las exhibiciones que por su naturaleza, mereció un importante lugar en Expo Cumbre fue la muestra peruana El Señor de Sipán. Con un ambiente especialmente preparado, el público pudo admirar una completa exposición de réplicas de uno de los hallazgos arqueológicos más notables de las últimas décadas.

El cine también tuvo un lugar especial como fue el pabellón de ProChile, carta de presentación al mundo. La novedosa instalación cinematográfica, llamada Chile, tierra de América, estuvo a cargo de la destacada realizadora nacional Tatiana Gaviola, que con los aportes de

variados directores de cine chilenos, brindaron una interesante muestra de imágenes sobre nuestra realidad como país.

Una serie de conferencias y videos convocaron a un variado público con charlas como las de David Escobar Galindo, de El Salvador; el Ministro de la Cultura de Guatemala, Augusto Vela, Mercedes Flores, Delia Quiñones y Efraín Recines, de Guatemala, y Jeannette Miller, de República Dominicana.

Chile exhibió una amplia y variada muestra como el mural Creadores de América, de la SCD, la Geografía poética de Chile, del Banco del Estado; la Reforma educacional, tarea de todos, del Ministerio de Educación, especialmente dedicado a niños y jóvenes escolares; dos muestras de libros: El libro chileno de abre el mundo, de Editorial Andrés Bello, y Memoria Americana, algunos libros notables, espectacular muestra, muy bien montada, de invaluables tesoros bibliográficos.

El arte plástico estuvo presente además con Esculturas en pequeño formato, de Coldeco, e Israel en los ojos de artistas americanos, con esculturas y pinturas de una treintena de exponentes americanos relativas a Jerusalén.

Una novedosa y atractiva carta gastronómica americana constituyó la muestra organizada por ACHIGA. Exquisitos sabores y olores de sabrosos platos americanos se reunieron por unos días en los restaurantes El Andén y El Transiberiano.

Notable calidad presentaron también las muestras que desde otros espacios de la ciudad formaban parte de Expo Cumbre: Eros en el arte Ecuatoriano, desde el Museo de Bellas Artes; Chile antes de Chile, desde el Museo Chileno de Arte Precolombino; la película nacional Gringuito, del realizador Sergio Castilla, y la muestra Exposición de Artes Visuales del MERCOSUR, en el Instituto Cultural de Providencia, se constituyeron en grandes novedades para un público creciente.

RESULTADOS

Más allá de las 87 manifestaciones artísticas que conformaron Expo Cumbre, el enorme despliegue que durante seis días significó para el público este gran "baño" cultural, generó posteriormente un importante entusiasmo que se tradujo en la realización de una serie de iniciativas.

- El stand que representó a Chile fue seleccionado a través de un concurso de proyectos por Pro Chile, será reutilizado para itinerarlo por regiones del país.

- La muestra nacional de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), Memoria americana: algunos libros notables, cuyo curador es Sergio Martínez Baeza, se instaló en el mes de junio en la Sala Fundadores de la Biblioteca Nacional, lugar donde se exhibirá por tres meses.
- Algunas piezas que conformaron la fascinante exposición arqueológica peruana, El Señor de Sipán y, que no viajaron a Expo Lisboa 98, se presentaron desde el 23 de abril hasta el 3 de mayo, despertando gran interés entre el público en el centro comercial Parque Arauco.
- A raíz de una donación realizada, durante Expo Cumbre, por la Primera Dama de Honduras a nombre de su Gobierno, el Museo Chileno de Arte Precolombino cuenta con una réplica de la cultura maya. Se trata de una cabeza hecha en resina de Pauahtun "Hombre Viejo de Copán". Según su director, Carlos Aldunate, "la pieza tiene tal dimensión que da una idea de la importancia que tuvieron culturas mesoamericanas, como la maya".
- Gran interés, en especial de los escolares, ha despertado la exposición de este mismo museo, "Chile antes de Chile". Si bien la interesante muestra se montó con anterioridad a la realización de Expo Cumbre, el creciente entusiasmo del público por visitarla ha llevado a sus organizadores a extender su exhibición hasta fines de año.
- Eros en el arte ecuatoriano: Esta muestra permitió conocer parte del patrimonio del Banco Central del Ecuador e incorporar al Museo de Bellas Artes de Chile a las actividades de Expo Cumbre, permaneciendo además durante un mes abierta al público. Fue inaugurada por el presidente Fabián Alarcón, en ceremonia que permitió además un significativo encuentro entre el mandatario anfitrión y el presidente de Perú, Alberto Fujimori, en presencia del presidente chileno Eduardo Frei.
- El éxito alcanzado por la presentación del cantante representante de Brasil, Joe Vasconcellos, sobre el escenario de la ex Estación Mapocho, traspasó los límites de Expo Cumbre. Luego de ella, efectuó una semana ininterrumpida de conciertos en la sala de la Sociedad Chilena del Derecho de Autor (SCD), a fines de abril. Para quienes no pudieron oírlo Vasconcellos presentó allí el atractivo show concebido especialmente para Expo Cumbre, donde se incluyen ritmos propios de Brasil.
- En el Museo Histórico Nacional se presenta desde el 29 de abril hasta fines de junio, "Imágenes de la Cumbre, fotografías para una historia". En ella se destacan imágenes captadas durante la realización

de Expo Cumbre en el Centro Cultural Estación Mapocho. El objetivo de la muestra es motivar al público, en especial en edad escolar, para que conozca de qué se trató este gran acontecimiento cultural.

- Durante la Muestra Gastronómica de las Américas, que contó con la presencia de chefs venidos de Perú, Ecuador, Haití, México, Venezuela, Estados Unidos, Costa Rica y Chile, se realizó una degustación de los platos ofrecidos por parte de los cronistas gastronómicos de los principales medios de comunicación chileno, quienes recibieron explicaciones de sus propios elaboradores, que merecieron elogiosos comentarios en la prensa. Durante la muestra gastronómica, que duró toda la Expo Cumbre, la preferencia del público, que agotó la totalidad de los platos, se inclinó mayoritariamente, en las entradas, por las empanadas de horno chilenas, las papas a la huancaína peruanas y el cebiche mixto a la pisqueña, también de Perú. Entre los platos de fondo, los preferidos fueron las enchiladas, de México; el chanchito campero con puré, de Chile; el filete adobado, de México; el seco de cordero a la norteña, de Perú, y el ají de gallina con arroz y choclo peruano. Entre los postres, los favoritos fueron la chilena lecha asada; el suspiro de limeña, de Perú; el mote con huesillos, de Chile; la mousse de mango, de Ecuador, y el pie frisado de coco, también ecuatoriano. Entre las gratas revelaciones de la muestra, sobresalieron, como entradas, las coquilles de lambí gratine, de Haití y la mexicana sopa de tortillas. Entre los platos de fondo, la grata sorpresa la brindaron el asado negro y el pastel de polvorosa, de Venezuela; la corvina a la diabla de Costa Rica y el mixto de fritada y llapingachos de Ecuador. En postres, llamaron la atención el kahlua cheesecake de Estados Unidos; el negro en camisa, de Venezuela, y el babá au rhum de Haití...Para todos los gustos americanos.

DIFUSIÓN

Con el fin de informar e invitar al público a lo que sería este importante acontecimiento cultural, en el marco de la 2ª Cumbre de las Américas, se diseñaron cuatro publicaciones diferentes. El primer paso fue un tríptico de Convocatoria donde, en forma clara, se dieron a conocer los objetivos que se proponía Expo Cumbre. Con el lema "Yo participo de la Cumbre a través de la cultura", se invitaba al público a "incorporarse a la América del Tercer Milenio, a través de las culturas".

La segunda iniciativa se materializó con un volante que contenía la Programación de las 87 actividades que se desarrollaban, tanto dentro como fuera de la ex Estación, y un plano para ubicar en forma rápida cada una de las exhibiciones en los espacios del recinto. Este programa se distribuyó a todos los asistentes a Expo Cumbre y a los asistentes a los locales de la feria del Disco.

Un exigente trabajo se realizó para recolectar la información de cada una de las muestras que se dieron cita en esta Cumbre y concentrarlas en un solo texto, el Catálogo de Expo Cumbre de las Américas. Apoyado en atractivas fotografías, esta publicación se convirtió en el testigo más directo de lo que fue esta gran suma de manifestaciones provenientes de las más variadas culturas americanas. Una edición de lujo del Catálogo, en tapa dura -auspiciada por Xerox- fue distribuida a los visitantes ilustres de la Expo.

Con la Memoria se completa el conjunto de publicaciones oficiales planeadas con motivo de Expo Cumbre.

Expo Cumbre estuvo presente en los seis Boletines Informativos relativos a la 2ª Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de las Américas. Textos complementados con coloridas imágenes, fueron revelando, con varios meses de antelación, lo más esencial de la muestra cultural de los pueblos de nuestro continente.

En el Diario de la Cumbre -periódico creado para circular exclusivamente entre el 14 y el 20 de abril, por la empresa La Nación, auspiciadora de Expo Cumbre- la Expo Cumbre tuvo una presencia destacada y permanente a través de una sección especial dedicada diariamente y de coberturas especiales a la inauguración y a visitas destacadas. Este periódico fue distribuido gratuitamente a los asistentes a Expo Cumbre.

Las dos publicaciones culturales chilenas de mayor nivel dedicaron un número especial a Expo Cumbre. La revista Cultura, editada por la Secretaría de Comunicación y Cultura del Ministerio Secretaría General de Gobierno, tituló su ejemplar de abril como *América en la Encrucijada Cultural*. Ensayistas de diversos campos de la cultura se refirieron a algunos temas como, la cultura chilena y su proyección en América, los problemas de la globalización y las políticas culturales en el continente. Entre sus páginas, una separata especial se dedicó a explicar las razones que motivaron Expo Cumbre y a dar a conocer la programación de este acontecimiento cultural.

La revista de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Patrimonio Cultural, dedicó su edición de Abril de 1998 a Expo Cumbre, destacando los Tesoros Bibliográficos de América y artículos de importan-

tes firmas de todo el continente. Con un tiraje extraordinario, con alcance internacional, logró distribuirse a un amplio público, que alcanzó todas las regiones del país. Estructurada en cinco partes, presenta originales de los primeros impresos realizados en América, Proclamas de la Independencia, manuscritos de escritores como Rubén Darío, Gabriela Mistral o Vicente Huidobro, todos nombres que influyeron desde Chile a toda América. A esto se añaden diferentes artículos sobre temas culturales y patrimoniales, además de documentos internacionales.

Una campaña de publicidad se programó a través de Televisión Nacional de Chile, auspiciador de Expo Cumbre. Adicionalmente, mediante un convenio con ARCHI, se difundieron en doce radios metropolitanas avisos en que se convocó al público a participar activamente en la muestra cultural. Se publicaron también avisos con la Programación completa de Expo Cumbre, el lunes 13 de abril, en los diarios La Tercera y El Mercurio.

El Metro -auspiciador de Expo Cumbre- publicó grandes afiches en todas sus estaciones, en los que pedagógicamente se informaba al público de la Segunda Cumbre de las Américas y se le invitaba a participar en Expo Cumbre.

El Centro Cultural Estación Mapocho dispuso un gigantesco aviso caminero en el prisma de que dispone en el edificio de ex Hotel Bristol, a un costado del centro cultural.

El público pudo acceder a través de Internet a un completo material acerca de la 2ª Cumbre de las Américas, y por supuesto de Expo Cumbre. Informaciones precisas y de gran utilidad apuntaban a cómo participar de esta gran muestra. Fotografías y sistema multimedia acercaron al público más lejano al ambiente que se desarrollaba en la ex Estación. Día a día, esta práctica página se fue alimentando con lo que iba ocurriendo. La sección denominada, "Cómo Asistir", proveía los datos básicos necesarios para asistir como lugar, horario, transporte, entradas, entre otros. Paseo virtual: quienes no pudieron asistir a Expo Cumbre también recorrieron las diferentes mesas y salas de exhibición gracias a un "paseo virtual" especialmente creado para esta página. Gracias a la tecnología, el público pudo admirar desde sus hogares interesantes manifestaciones como El Señor de Sipán o una colorida muestra de artesanía.

Adicionalmente, la totalidad de diarios, revistas, radios y canales de TV chilenos destinaron significativos espacios informativos a Expo Cumbre, destacando algunos periódicos que crearon para esos días secciones especiales sobre la Programación diaria (Hoy en Expo Cumbre). Algunas radios y canales de TV realizaron despachos en directo desde el Centro

Cultural Estación Mapocho y Televisión Nacional de Chile registró gran parte de las manifestaciones escénicas las que fueron transmitidas a través de su señal internacional a las américas y en un programa especial a través de su señal nacional.

VISITAS ILUSTRES

Con la asistencia del Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, se dio por inaugurada la más grande muestra cultural realizada en nuestro país. Representantes de gobierno, secretarios de Estado, autoridades diplomáticas, parlamentarios y artistas fueron testigos del inicio de este importante acto cultural. Tras inaugurar oficialmente el pabellón chileno a cargo de ProChile, el Primer Mandatario se dirigió al escenario para leer un discurso donde destacó:

> "Quiero manifestar, en primer lugar, mi alegría y complacencia por estar hoy inaugurando esta muestra. Les doy a todos la bienvenida a este acto, que tiene un profundo significado. En efecto, en este día y en este recinto, iniciamos las actividades de la II Cumbre de las Américas. El próximo viernes arribarán a nuestro país los treinta y cuatro Jefes de Estado y de Gobierno de todas las naciones de nuestro continente. Más allá de las denominaciones geográficas, cada vez más podemos hablar de una sola América, de un solo continente que se extiende desde Alaska y Canadá hasta el Cabo de Hornos. La inmensa mayoría de las naciones de esta América se han dado cita en el país más austral del continente. Esta Cumbre es un espacio de diálogo privilegiado entre quienes tenemos la responsabilidad de la conducción democrática de nuestras naciones. Podremos abordar los problemas y los temas que nos interesan a todos; podremos avanzar concretamente en las iniciativas de integración, de cooperación y de intercambio que nos enriquecen mutuamente y que hacen posible pensarnos y proyectarnos como la comunidad de las naciones americanas. Ello es especialmente relevante en este momento de la historia, cuando se está definiendo un nuevo orden internacional y cada país busca, en medio de los avances de la globalización, una estrategia coherente y renovada para su desarrollo".

El grupo nacional Los Jaivas completó la ceremonia, interpretando Sube a nacer conmigo, con letra de Pablo Neruda y el himno de la Cumbre, Todos Americanos.

Fieles a la idea que Expo Cumbre se definía como una manifestación cultural abierta a todo público, es que durante su realización se pudo advertir la presencia de Presidentes y Jefes de Estado de América, entre los miles de visitantes al Centro Cultural Estación Mapocho. Con gran interés los mandatarios se tomaron su tiempo para recorrer las diferentes muestras, mientras los asistentes pudieron participar en igualdad de condiciones del mismo espectáculo. Entre el lunes 13 y el domingo 19 de abril estuvieron presentes:

El Presidente de la República de Chile, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quién participó con el presidente Alberto Fujimori en la inauguración de El Señor de Sipán, el viernes 17. El Presidente de la República de Colombia, Ernesto Samper, el domingo 19. El Presidente de la República de Bolivia, Hugo Banzer, el domingo 19. El Presidente de la República de Ecuador, Fabián Alarcón, el viernes 17. El Presidente de la República de Venezuela, Rafael Caldera, el viernes 17. El Presidente de la República de Paraguay, Juan Carlos Wasmosy, el viernes 17. El Gobernador General de Belice, Colville Young, Jefe de Estado, el domingo 19. La Jefe de Estado de Guyana, Janet Jagan, el viernes 17. El Primer Ministro de las Bahamas, Hubert A. Ingraham, el viernes 17. El Secretario General de la OEA, César Gaviria, el domingo 19. El Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, el viernes 17. El Ministro de Cultura de Guatemala, arquitecto Augusto Vela, quién dictó una Conferencia sobre la cultura guatemalteca, el jueves 16. El Secretario de Educación de Estados Unidos, Richard W. Riley quién asistió en representación de su gobierno al recital de Herbie Hancock.

El sábado 18, las Primeras Damas, incorporaron a su agenda oficial la visita a Expo Cumbre, lo que se cumplió a cabalidad. El grupo, guiado por la primera dama chilena Marta Larraechea, recorrió con gran expectación del público parte de la muestra permanente y pudo conversar con algunos representantes de los diversos países presentes. La visita finalizó en la tienda de Artesanías de Chile, de la Fundación Tiempos Nuevos.

Alrededor de mil personas fueron invitadas por el Ministro de Relaciones Exteriores, José Miguel Insulza, a una recepción el sábado 18 en el Centro Cultural Estación Mapocho. Cancilleres de todas las naciones americanas, junto a Secretarios de Estado, Ministros, Embajadores, representantes diplomáticos y al mundo de la cultura, pudieron visitar Expo Cumbre, asistir a una presentación de los Clásicos de la Música Chilena, preparada por la SCD y apreciar la calidad musical del pianista Herbie Hancock.

CONCLUSIÓN

Lo primero es agradecer. Cuando se ha vivido una experiencia colectiva de tanta magnitud, se intenta ser exhaustivo en abarcar a todos aquellos que la hicieron posible y se desea abrazar a cada uno de ellos.

Vamos a comenzar por casa.

El primer agradecimiento es al Presidente de Chile, don Eduardo Frei Ruiz Tagle, por la oportunidad que nos brindó de hacer posible Expo Cumbre, calificada en su catálogo como Un sueño americano. El segundo es para el Secretario General de la Cumbre de las Américas, Oscar Pizarro y su equipo de trabajo en la Presidencia de la República que no sólo coordinó la gran tarea que significó la Segunda Cumbre sino que fue un respaldo permanente al proyecto y a la realización de Expo Cumbre. El tercero, para el Ministerio de Relaciones Exteriores, encabezado por el Canciller José Miguel Insulza, quién confió en el proyecto, se asoció a él a través de Pro Chile y lo apoyó a través de diferentes reparticiones. Luego, corresponde agradecer a todas las entidades chilenas -públicas y privadas- que participaron mostrando lo mejor de sus esfuerzos, entre las que destacaron la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, los artistas que ocuparon el escenario y los espacios de exhibición y las empresas auspiciadoras. Finalmente, la gratitud al público que llenó los espacios durante todas las horas de exhibición y superó conmovedoramente las mejores expectativas de asistencia y acogida.

Siguiendo por los extranjeros, el primer agradecimiento a los Presidentes y Primeras Damas que visitaron Expo Cumbre. Luego, a quienes cariñosamente calificamos como "cómplices" de este sueño: los Embajadores de los países americanos en Chile; sus desvelos difícilmente serán olvidados, al igual que la inestimable colaboración de sus cónyuges y miembros de las embajadas. A continuación a los creadores, intérpretes, montajistas, bailarines, que vinieron desde sus países a brindarnos la calidad de su arte y la calidad de sus personas.

Un reconocimiento especial a la prensa. Aquí no cabe hacer distingos entre nacionales y extranjeros. Medios escritos, radiales, audiovisuales y electrónicos hicieron posible el conocimiento de Expo Cumbre en todo el continente y con ello, completaron un proyecto que pretendió acercar la Cumbre de las Américas a la gente.

Así, con gratitud, satisfacción y el pequeño vacío que deja el hecho de no haber podido mantener durante muchos meses esta Expo Cumbre, presentamos esta Memoria que testimonia que una vez más la cultura nos hizo un poco más americanos a todos.

EDUCACIÓN

OPORTUNIDADES y OBSTÁCULOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DE LA CUMBRE

DANIEL FILMUS[1]

INTRODUCCIÓN

La inclusión de la temática educativa en la agenda de la Segunda Cumbre de las Américas a reunirse próximamente en Santiago denota la creciente importancia que los países de la región otorgan a la educación en la construcción de las sociedades de fin de siglo. Sin embargo, es necesario comenzar señalando que no es la primera vez que esta temática es colocada en los foros regionales como uno de los grandes desafíos a resolver para avanzar en la senda del crecimiento económico y en el diseño de modelos sociales más equitativos.

Desde la posguerra en adelante, en una multiplicidad de ocasiones los países latinoamericanos han acordado en la necesidad de terminar con las deudas educativas que mantienen con sus poblaciones y en colocar al conocimiento como uno de los pilares del desarrollo económico social. A pesar de ello y de los importantes avances obtenidos en distintos momentos históricos, la situación educativa de los países latinoamericanos continúa siendo crítica. En la mayor parte de ellos aún no se han cumplido los innumerables compromisos adoptados, entre otros temas, en torno a la superación del analfabetismo, la universalización de la escolaridad básica

1 Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Argentina.

y la elevación de los niveles de calidad educativa que brindan sus escuelas. De esta manera y contrariando las declaraciones y los documentos oportunamente elaborados, es indudable que la brecha existente en materia educativa respecto de los países desarrollados, lejos de reducirse, se ha ampliado sustantivamente.

¿Existen condiciones para que los compromisos educativos que se adopten en la próxima Cumbre de las Américas puedan llevarse adelante efectivamente? El nuevo momento que vive la región permite plantear tanto perspectivas optimistas como serios condicionamientos al interrogante planteado.

LA RECUPERACIÓN DE LA CENTRALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Las posibilidades de un avance real en torno a las propuestas que se elaborarán en la Cumbre provienen de que la educación y el conocimiento han recuperado un lugar central en el debate acerca de las estrategias de desarrollo económico y social de los países iberoamericanos frente al nuevo milenio. Ello significa que en los últimos años se han retomado las concepciones que, en diferentes períodos históricos de acuerdo a cada país, habían ubicado a la educación como herramienta fundamental para la constitución de la ciudadanía y el crecimiento económico. Estas perspectivas vieron opacar su vigencia durante la llamada "década perdida" en la cual la crisis económica, el endeudamiento externo y el déficit fiscal estuvieron acompañados por una creciente subestimación del papel que podía desempeñar la educación en la posibilidad de revertir la crisis. En la mayor parte de los países de la región, este proceso significó una sensible retracción de la inversión educativa que tuvo su correlato en un profundo deterioro de la calidad del servicio brindado por los sistemas escolares.

El escenario en el cual comienza a retomarse un creciente "optimismo pedagógico" presenta profundas transformaciones. Muchos de estos cambios exigen un decisivo aporte de la educación si es que el modelo social escogido pretende combinar el desarrollo económico con la democracia política y mayores niveles de igualdad y equidad social.

Distintos historiadores de la educación americana, J. C. Tedesco, G. Rama, G. Weimberg entre otros, han señalado que, en diferentes momentos, los sistemas educativos de la región fueron estructurados en función de atender principalmente una de las responsabilidades que la sociedad les demandó. De esta manera, en sus orígenes prevalecieron las tareas dirigidas a la formación ciudadana y la construcción de las naciones.

Más adelante, cuando los procesos de industrialización posguerra así lo requirieron, las concepciones educativas, junto con las teorías del "capital humano", se volcaron decididamente a priorizar la formación de mano de obra calificada para atender las necesidades de la creciente industria. Según esta línea de análisis, es posible plantear que en los períodos autoritarios que irrumpieron en un conjunto de países a partir de la década de los '70, también se absolutizó la función de los sistemas educativos en torno a un objetivo principal: el disciplinamiento social y el "orden" entendido como la subordinación de la ciudadanía a los designios de los grupos dirigentes.

En este marco, el desafío principal que presentan las condiciones de fin de siglo es que la educación debe participar con similar énfasis en la resolución de un conjunto de tareas trascendentales: el fortalecimiento de la democracia, el incremento de la igualdad y la equidad social, la competitividad y el desarrollo económico, y la integración regional. Ello implica romper con la histórica tendencia a privilegiar en cada etapa del desarrollo sólo una de las dimensiones sociales con las que la educación puede involucrarse. El aumento de la complejidad y la interdependencia de los factores socio-políticos, científico-tecnológicos y económicos exige la generación de la capacidad del sistema educativo para brindar un aporte integral al progreso social.

Por un lado, el creciente proceso de internacionalización y globalización de las economías, el acelerado avance científico-tecnológico y la generación de nuevos patrones de producción y de organización del trabajo son algunos de los elementos que promueven la centralidad del conocimiento para los procesos de desarrollo. Por otro lado, la recuperación de la institucionalidad democrática en el conjunto de los países de la región exige una formación ciudadana que permita generar las competencias y capacidades requeridas para una participación social integral en un mundo cada vez más complejo.

Al mismo tiempo, el avance obtenido en dirección a estabilizar las economías y a colocarlas nuevamente en una tendencia al crecimiento de cara a las nuevas condiciones internacionales, aún no ha mostrado un significativo impacto respecto de la disminución de las desigualdades sociales y de las situaciones de extrema pobreza. En este sentido, el papel de la escuela en función de la integración social, en particular al mundo del trabajo, es cada vez mayor.

Por último, existe coincidencia en que sólo a partir de profundos procesos de integración socio-cultural y económica, nuestros países pueden diseñar estrategias de incorporación al mundo que les permitan disputar un espacio en función de sus propias perspectivas y posibilidades.

Como lo muestran las experiencias desarrolladas en otras regiones, las concepciones que restringen la integración de las naciones a una complementación únicamente económica han resultado sumamente limitadas. También en este punto es imprescindible el aporte de la educación al desarrollo de una conciencia favorable a los procesos de integración regional.

En este nuevo escenario la educación se vuelve a instalar con un alto nivel de presencia en la agenda de los Estados americanos. La casi totalidad de ellos han emprendido importantes procesos de transformación educativa con el objeto de revertir la crisis y colocar las instituciones escolares a la altura de los nuevos requerimientos. Esta preocupación ha tenido su correlato en la asignación de mayores recursos al área. Como ha señalado E. Ottone en su intervención, en el primer quinquenio de los '90, 13 países de la región aumentaron los recursos per cápita dedicados a la educación, lo cual permitió que se alcanzaran niveles levemente superiores a los anteriores a la crisis de la deuda y se revirtiera la tendencia descendente observada en los '80.

El inicio de estos procesos no se ha dado al mismo tiempo en los diferentes países. Algunos ya han puesto en marcha estrategias que muestran resultados concretos que pueden ser evaluados para el análisis de aciertos y errores. Otros, en cambio, son demasiado incipientes como para poder sacar conclusiones, pero están en óptimas condiciones para capitalizar las experiencias desarrolladas por los primeros. Existen casos en los cuales los cambios propuestos han comenzado a tener repercusiones favorables en el aumento de la matrícula, el mejoramiento de la calidad del servicio y en la elevación de los niveles de la equidad que promueve el acceso más democrático al bien educativo. Pero también se observan situaciones en las cuales las transformaciones no han mostrado los resultados esperados, en algunos casos porque las lógicas burocrático-financieras han prevalecido sobre las pedagógicas, y la necesidad del ajuste fiscal ha impedido la mejora en las condiciones del proceso de enseñanza-aprendizaje y de la situación material y profesional del trabajo docente. En estas realidades se mantuvieron las altas tasas de deserción, la baja calidad de la educación y la tendencia a la reproducción de la desigualdad social existente.

Aún cuando no es posible realizar un balance integral del impacto producido por los procesos de transformación en el conjunto de la región, sí es posible señalar que la posibilidad de atención y aplicación de las conclusiones y recomendaciones educativas de la Cumbre está sustentada en la creciente conciencia social que se ha generado en dirección a realizar

mayores inversiones y profundos cambios en la estructura de los sistemas educativos latinoamericanos.

LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DE LA CUMBRE

La brevedad de la presente intervención impide dar cuenta del conjunto de obstáculos que deberán atender las próximas recomendaciones para poder ser llevadas adelante con éxito. Señalaremos únicamente los cinco que consideramos más importantes.

El primero de ellos está íntimamente vinculado con los recursos necesarios para extender y transformar los sistemas educativos latinoamericanos. Anteriormente se había señalado que la década de los '90, junto con la recuperación del crecimiento económico, había permitido retomar la senda del incremento de la inversión educativa. A pesar de ello, el gasto por alumno continúa siendo alarmantemente bajo y la diferencia respecto a lo invertido por los países desarrollados se profundiza. Los datos aportados por el PREAL en su documento *El Futuro está en juego* son elocuentes. La inversión educativa per cápita en los países latinoamericanos asciende a U$S 153, mientras que en los de la OCDE se elevan a U$S1211. En el nivel educativo básico, señalado como fundamental para todas las políticas democratizadoras, es donde la diferencia es mayor: U$S252 para los primeros y U$S 4.170 para los últimos. Pero la situación es más grave aún cuando observamos que estos promedios esconden, en el caso de nuestra región, profundas desigualdades entre los países. Tanto en lo que se refiere a la inversión por alumno, como al porcentaje del PBI destinado a la educación, los países que presentan un mayor nivel de necesidades educativas insatisfechas, son los que realizan un esfuerzo menor en recursos destinados a atenderlas.

El segundo de los obstáculos que quiero mencionar sintéticamente es que, como señalan Moura de Castro y Carnoy en un documento elaborado para el BID, la lógica financiera asociada con el ajuste fiscal ha predominado en muchas de las transformaciones educativas llevadas a cabo hasta el momento. Condicionados por la crisis del modelo de Estado Benefactor, el endeudamiento externo, la debilidad fiscal y los planes de ajuste, un conjunto de Estados de la región encararon los cambios educativos mucho más preocupados por ahorrar o distribuir de otra manera el gasto público hasta el momento centralizado, que por los

objetivos pedagógicos que debían conducir la transformación. Quiero destacar que no se trata de ver como un obstáculo los intentos de mejorar la calidad del gasto y racionalizar y optimizar su distribución para tornarlo más eficiente. La dificultad de la instrumentación de las reformas se agudiza cuando se pretende colocar a la organización institucional y pedagógica de los sistemas al servicio de una lógica puramente economicista y en algunas ocasiones hasta privatista. En muchos de estos casos se han provocado resistencias a los movimientos de cambio por interpretarlos simplemente como movimientos de "ajuste" o de privatización. De esta manera se ha dificultado contar con el apoyo de numerosos actores sociales imprescindibles para llevar la transformación educativa adelante con éxito.

El tercer obstáculo es la falta de conciencia respecto de la importancia de generar procesos educativos de calidad. Las estadísticas muestran que en casi todos los países se han desarrollado avances respecto de los niveles de cobertura escolar en los diferentes niveles. Sin embargo, en muchos casos este aumento de la matrícula estuvo acompañado de un profundo deterioro de la calidad educativa. El deterioro se manifestó en forma desigual en las diferentes instituciones escolares. Fue mucho mayor en aquellas que atienden a las poblaciones más carenciadas. De esta manera se produjo una segmentación escolar que determinó la constitución de diferentes circuitos educativos de calidades desiguales que operan de forma tal que reproducen el circuito de pobreza social de origen.

La deuda de educativa ya no puede ser saldada únicamente a partir de permitir el acceso a la escuela. Es necesario asegurar también el acceso a los conocimientos y competencias que la educación promete. En este punto, la falta de una conciencia general acerca del vaciamiento de saberes significativos que sufren la mayoría de los establecimientos impide revertir el proceso de deterioro. Desde el Estado, atenta contra la posibilidad de establecer estándares nacionales de desempeño y mecanismos de evaluación del trabajo de las escuelas. También atenta contra la generación de estrategias de mejoramiento de la formación de base de los docentes y la implementación de programas de perfeccionamiento permanente. Desde el ámbito docente, esta falta de conciencia respecto a la calidad muchas veces imposibilita la posibilidad de profesionalizar el trabajo pedagógico, responsabilizándose sobre el resultado del mismo. De esta manera deslegitima la capacidad de demanda frente al Estado y la comunidad en un doble sentido. Por un lado, frente al derecho a reclamar mejores salarios y condiciones de trabajo para elevar el nivel de profesionalidad de su función. Por el otro, frente a la necesidad de exigir mayores

niveles de autonomía institucional en el trabajo docente en dirección a enfatizar la posibilidad de crear, desarrollar y aplicar estrategias adecuadas a cada realidad local para obtener mejores resultados en torno a los parámetros de desempeño fijados nacionalmente. Por último, en lo que respecta a la comunidad, la dificultad de percibir la centralidad de la problemática de la calidad, le imposibilita desarrollar demandas en torno al mejoramiento del nivel de aprendizajes de sus hijos. De esta forma, su reclamo se reduce a la apertura de las oportunidades educativas y su accionar se ve limitado en lo que respecta al "control de calidad" de los procesos pedagógicos.

El cuarto obstáculo está vinculado a la dificultad para concebir a las políticas educativas como políticas de Estado y que por lo tanto exigen la concertación entre diferentes actores políticos, sociales y educativos. Entre otras, existen dos razones principales para que las transformaciones educativas se encuentren fuertemente condicionadas por el éxito de los procesos de concertación. La primera de ellas hace referencia a que la implementación de procesos de cambio que mejoren sensiblemente la calidad educativa exige períodos de tiempo que superan largamente los que prevén los calendarios electorales. De esta manera un proceso de concertación política permite que, aún cambiando el equipo que conduce el sistema, los actores tengan seguridad en la continuidad de las estrategias de cambio. Sólo a partir de esta seguridad es posible que estén dispuestos a "pagar los costos" que en un primer momento generan los cambios cuyos principales frutos se verán en un futuro distante.

La segunda de las razones está vinculada a la energía social necesaria para producir una transformación educativa de tanta magnitud. Ella requiere la posibilidad de concitar el apoyo del conjunto de los actores de la sociedad. Por un lado, de los sectores que deberán aportar más recursos para poder financiar los cambios, principalmente los grupos de mayores ingresos que también se beneficiarán centralmente a partir de la mejora en la calidad de los recursos humanos que se volcarán al trabajo. Por el otro, de las comunidades locales y de las familias que, a partir del interés por el resultado de la acción pedagógica se acerquen en forma efectiva a las escuela para brindar su apoyo a la tarea docente. Pero sin lugar a dudas uno de los actores centrales de la concertación deben ser aquellos que con su trabajo deben asegurar que los cambios se introduzcan en las escuelas y las aulas: **los docentes**. Todas las transformaciones están destinadas a quedar en la normativa y en los papeles si los docentes no se incorporan activa y concientemente a trabajar en dirección al cambio. Un punto clave es lograr acuerdos que incluyan a los sindicatos y asociaciones

magisteriales a partir de que estos procesos también signifiquen beneficios en torno la mejora de las condiciones materiales y profesionales de su trabajo.

Por último, el quinto obstáculo que mencionaré está vinculado a las condiciones socio-económicas por las que atraviesan grandes sectores de la población del continente. Numerosas investigaciones han mostrado que el principal condicionante del éxito educativo de niños y jóvenes es el origen socio-económico y cultural. ¿Cómo educar en las complejas competencias que exigen las sociedades de fin de siglo cuando las carencias alimentarias, de salud, de vivienda y de trabajo que viven a diario los niños de los sectores populares y sus familias continúan sin resolverse? Todas las estrategias de mejoramiento educativo propuestas por la Cumbre encontrarán fuertes limitaciones en un contexto donde, a pesar del crecimiento económico, se profundizan los niveles de vulnerabilidad, pobreza y desigualdad social. Ello obliga a no concebir a las estrategias educativas como una política social más, sino como el eje central de un modelo de desarrollo integral, donde la educación constituya uno de elementos centrales que permita gozar de una ciudadanía plena en cuanto a los derechos a los cuales se accede.

EL SEGUIMIENTO DE LA CUMBRE Y EL PAPEL DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Hasta aquí hemos planteado potencialidades y obstáculos al cumplimiento de los compromisos que se fije la Cumbre. Parece evidente que las posibilidades de éxito dependen en primer lugar, de lo acertado de las conclusiones a las que se arriben luego del debate pertinente. El aprovechamiento de la oportunidad que implica haber ganado la conciencia pública acerca de la centralidad del papel de la educación debería ir acompañado de compromisos que permitan atender las dificultades que obstaculizan el avance de las transformaciones. Ni las declaraciones grandilocuentes con objetivos imposibles de seguir ni las recetas universales que desconocen las particularidades nacionales y locales parecen ser el camino más indicado. La propuestas que incluyan metas precisas en torno al mejoramiento de la inversión y los niveles de expansión de la matrícula y la calidad del servicio educativo de acuerdo a cada situación particular debiera estar acompañada por mecanismos de seguimiento, evaluación y monitoreo que permitan analizar permanentemente avances, dificultades

y nuevas problemáticas a resolver. La utilización de los actuales mecanismos de colaboración regional y la creación de nuevas formas de intercambio de experiencias, cooperación técnica y estandarización de la información pasan a ser fundamentales.

Para finalizar, quisiera señalar que los científicos sociales pueden desempeñar un papel fundamental en estas tareas. Por un lado, en la realización de investigaciones y en el desarrollo de sistemas de información y de tecnologías sociales adecuadas para permitir el seguimiento y evaluación de los compromisos asumidos. Por otro, aportando su imprescindible mirada crítica, independiente de las posturas de los gobiernos de turno. No sólo investigando, dando transparencia a la información y opinando constructivamente en torno a avances y dificultades en este largo camino de cambio y mejora de la educación. Sino, y principalmente, colocando los resultados de sus trabajos y sus perspectivas críticas en manos de los ciudadanos y sus organizaciones. Pues ellos serán quienes estén en condiciones de ser la principal garantía del cumplimiento de los compromisos de la "Cumbre" a través de los mecanismos propios de la participación democrática.

LA SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS y LA EDUCACIÓN

JEFFREY PURYEAR[1]

Voy a basar mis comentarios en el informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) publicado hace sólo unas semanas.

Quiero abordar tres puntos: el primero es que la educación está mal. En decir eso, no quiero decir que hay algo aquí o algo allá que se podría mejorar, estoy diciendo que está realmente mal, con problemas sumamente serios.

Lo que ha pasado es que la demanda por educación ha cambiado profundamente durante las últimas dos décadas. La competitividad global requiere de una fuerza de trabajo que entienda de tecnología, que pueda adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado laboral. La democracia requiere ciudadanos mejor informados y más responsables. Y la descentralización de la administración pública pone un nuevo énfasis en la participación, en la autonomía, en las responsabilidades de los ciudadanos en las provincias y también en los municipios. A causa de estos cambios, la educación es, ahora, más importante que nunca.

El problema es que, a pesar de ese cambio en la demanda, la oferta no ha cambiado mucho. Si bien es un porcentaje mayor de niños los que

---

1 Co-director de Programa Interdisciplinario de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), Programa conjunto de CINDE y el Diálogo Interamericano.

asisten al colegio, la educación que recibe la mayoría no alcanza la calidad necesaria para un real éxito económico y un avance social.

Entonces, aunque ha cambiado bastante el modelo económico y político en la región, el modelo educativo no ha respondido con un cambio adecuado. Los problemas son notables. América Latina tiene las tasas de repitencia más altas del mundo. Casi un tercio de todos los alumnos en primaria repiten un grado cada año; se ha estimado que el costo de esa deficiencia son varios miles de millones de dólares al año. Solamente la mitad de los niños que empiezan la primaria la logran terminar y muchos de ellos dejan la escuela sin la capacidad mínima de dominio del lenguaje o de las matemáticas. En casi todos los exámenes de desempeño escolar de lectura y matemáticas, los alumnos de América Latina tienen un porcentaje bajo comparado con los demás países. La participación de América Latina dentro de la comunidad científica internacional es marginal. A pesar de tener más del 8% de la población mundial, la región cuenta con apenas un 0,5% de los recursos invertidos en investigación y desarrollo en el año 90, y un 1,5% de los artículos científicos publicados globalmente en el año 93.

La formación docente es deficiente y los maestros, en general, tienen un status muy bajo y muy pocos incentivos para el buen desempeño profesional. La pedagogía está dominada por un modelo frontal que premia la memorización de hechos, pero no desarrolla la capacidad de los alumnos de cuestionar, explorar, trabajar en grupos y aprender solos.

Los sistemas educativos, además, son notablemente inequitativos. Los estudiantes de las familias más pobres obtienen los puntajes más bajos en los exámenes nacionales e internacionales. La mayoría de los que repiten un año pertenecen a la clase baja, obrera, y la buena educación en gran parte de la región, que es la buena educación que se consigue en las escuelas privadas pagadas, no está a su alcance.

Cuando recordamos que América Latina tiene la distribución de ingresos más desigual del mundo, y que la mayoría de los analistas cree que la mejor herramienta para promover una mejor distribución de ingresos es la educación, nos damos cuente que los hechos mencionados constituyen un problema serio. Estos hechos ponen en peligro la sustentabilidad de los cambios políticos que, con tanto esfuerzo y sacrificio, América Latina ha logrado en las últimas dos décadas.

El segundo punto es que lo interesante del debate actual sobre educación y sobre la reforma educativa es la convicción de muchos analistas, que los obstáculos mayores son institucionales y políticos más

que técnicos. Es justo decir que sabemos técnicamente cómo mejorar la situación, pero hay otro tipo de problemas.

Quiero mencionar algunos. Los sistemas educativos son muy centralizados, les falta autonomía y falta una buena rendición de cuentas. Los directores y los colegios no pueden asignar los fondos que manejan, no pueden despedir a los profesores. Los maestros no tienen incentivos para el buen desempeño profesional, los padres de familia no tienen poder para influir sobre el manejo de la escuela y no pueden sacar a sus niños de la escuela pública. Así, la educación aparece como un monopolio público.

Por otra parte, los gobiernos de la región no han evaluado muy bien el aprendizaje. Básicamente cuando hablamos de si una escuela va bien o mal, se evalúa el número de alumnos, el número de aulas, de profesores, la cantidad de gastos; pero no se habla de lo que se aprende en el aula. No se evalúa sistemáticamente el aprendizaje. Sin embargo, hay países que están cambiando su política, pero todavía falta mucho.

Adicionalmente, hay intereses creados. Los sindicatos de maestros, los burócratas institucionales, y a veces los alumnos universitarios se oponen a los cambios porque sus intereses están involucrados.

Tampoco los gobiernos le han dado a la educación la prioridad política que requiere; puede que le hayan dado prioridad financiera o prioridad técnica, pero no han puesto su capital político ahí. Y la sociedad civil -los consumidores de la educación- no han jugado un papel serio en la educación.

Así que quiero sugerir que hay un consenso falso alrededor de la educación: todos están de acuerdo, pero cuando llega el momento de tomar decisiones se dan cuenta que no están de acuerdo, que hay diferencias en cuanto al dinero y al poder. Es muy importante darse cuenta de esas diferencias y establecer una estrategia política para encontrar los acuerdos.

El tercer punto, y mirando al futuro, hacia el próximo milenio, es que hay varias lecciones que ofrece la experiencia actual. En la Cumbre de Miami, hace cuatro años, hubo varias recomendaciones, pero es justo decir que éstas no reflejaban el mejor pensamiento de los expertos. Ahora se han hecho nuevos avances y esperamos que esta vez se refleje mejor este pensamiento.

Quisiera presentar cuatro recomendaciones para hacer que la educación funcione mejor. Son recomendaciones sacadas del informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe, que funciona en el marco del PREAL. Quiero enfatizar que estas recomendaciones son un paquete, se

trata de problemas históricos que hay que enfrentar en su conjunto, porque en forma parcial es difícil que tengan resultados.

La primera recomendación es establecer estándares nacionales para el sistema de educación y medir el avance en su cumplimiento. Cada país debe decidir qué quiere que sus niños aprendan, e introducir pruebas a nivel nacional para ver si están logrando o no esas metas. Esto no es imposible, solo requiere de decisión política.

La segunda, es otorgar a las escuelas y a las comunidades locales mayor control y responsabilidad sobre la educación. La idea es descentralizar hasta el nivel de las escuelas, poner en manos del director el poder real de manejar el establecimiento e incluir a los padres de familia como una forma real de estar en los problemas y darles opciones en cuanto a cual colegio van a mandar a sus hijos, la misma opción que tiene la clase alta y media que manda a sus niños a colegios privados.

La tercera recomendación es fortalecer la profesión docente mediante incrementos en sus sueldos, realizando una reforma en los sistemas de capacitación y otorgando mayor responsabilidad a los profesores ante las comunidades a las que sirven. Es un tema complejo y difícil; actualmente la profesión docente carece de prestigio y no incluye incentivos para el buen desempeño profesional. Si no fortalecemos la profesión docente, va a ser muy difícil mejorar la calidad de la educación.

La cuarta y última recomendación es aumentar la inversión por alumno en la educación básica. Aunque América Latina ha hecho un esfuerzo financiero serio, medido por el porcentaje del PIB asignado a la educación, la inversión por alumno es baja, especialmente en la educación básica. En parte, es un problema demográfico. Hay más alumnos a nivel de educación básica en América Latina, que en los países del OCDE, hecho que disminuye la inversión por alumno. También en parte es un problema de asignación por nivel: América Latina invierte mucho más por alumno en el nivel superior de la educación, y mucho menos en el nivel básico. Pero aún resolviendo esos problemas, la inversión pública en la educación sigue siendo baja. La triste verdad es que, si se quiere una educación de calidad, habrá que llegar mucho mas cerca de los niveles de inversión por alumno que se observan en los colegios privados de calidad.

Es por esto que la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe del PREAL ofrece estas recomendaciones a los Jefes de Estado. Esperamos que sean escuchadas; estamos seguros que tendrán un impacto sumamente positivo.

LA APUESTA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA

ERNESTO OTTONE[1]

AMÉRICA LATINA EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

El optimismo político[2] y el optimismo tecnológico[3] en torno al proceso de globalización y la pos-guerra fría han ido perdiendo fuerza al calor de las profundas ambigüedades, contradicciones y desencantos que han caracterizado tales procesos tanto en sus efectos económicos, sociales como en los políticos.

Durante estos años en América Latina, se ha avanzado en el logro de una recuperación económica moderada, de una creciente estabilidad financiera, una gradual diversificación y modernización de sus sistema productivos, una mejor gestión macroeconómica y un leve aumento del ahorro y la inversión, basado en parte en una considerable afluencia de recursos externos. Todos estos avances se dieron en el marco de una creciente democratización de los sistemas políticos y un marcado incremento de la interdependencia de los países de la región, impulsado por una nueva generación de acuerdos formales de integración. En cambio

---

1 Secretario de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2 Véase Francis Fukuyama, *"The end of history"*. The National Interest N° 16, verano 1989. Del mismo autor *"Le fin de l'histoire et le demier homme"*, París, Flammarion, 1992.

3 Naisbitt, John, Aburdene, Patricia, *"Megatendencias 2000"*, Edit. Norma, Bogotá, 1990. Toffler, Alvin, *"El cambio del poder"*, Plaza y Janés Editores, Barcelona, 1990. Gates, Bill, *"Camino al futuro"*. McGraw Hill, Madrid, 1995.

los avances son mucho menores en el terreno de la equidad y la disminución de la pobreza. El ritmo y las características del crecimiento económico actual continúa generando un menor número de empleos productivos que el requerido, continúa existiendo una marcada desigualdad en la distribución del ingreso y el ritmo de disminución de la pobreza es lento e irregular.

LA APUESTA EDUCATIVA

Resulta abundante la evidencia que muestra una alta correlación entre el esfuerzo educativo y la capacidad de conjurar los peligros más graves de desigualdad y exclusión y de producir avances históricamente acelerados en términos de un desarrollo equitativo[4].

Sin embargo y paradojalmente en términos generales hay igual consenso en señalar que los sistemas educacionales presentan un fuerte desfase entre las esperanzas que en ellos se depositan y su realidad.

Por ello la transformación educativa es visualizada como un tema clave para responder de un lado a los nuevos requerimientos de la sociedad del conocimiento y para detener de otra parte los procesos de desintegración social.

Se trata entonces de generar una educación que prepare personas que vivirán en un proceso productivo cambiante, menos jerárquico y más basado en una organización de redes, con carreras que no serán lineales y cuyas fronteras no serán las de un país sino las del mundo, donde se requerirá más iniciativa que docilidad, más creatividad que orden. Tal como lo señala Reich[5] la educación que prefigura las funciones de futuro deberá tender a generar: capacidad de abstracción, desarrollo de un pensamiento sistémico complejo e interrelacionado, habilidad de experimentación y capacidad de colaboración, trabajo en equipo, interacción con los pares. En suma, una educación fluida e interactiva que genere una mente escéptica, curiosa y creativa. Estos requerimientos del nuevo proceso productivo se entrelazan con las virtudes ciudadanas de democracia y participación. Todo el esfuerzo de la transformación educativa para responder a un futuro que sea moderno, democrático y sustentable será el de no hacer de la

4 Ver CEPAL, Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, particularmente páginas 50-60; 75-79; 87-88 y 127-130

5 Reich, Robert B., *"The Work of Nations"*, Alfred Knap, New York, 1991.

competitividad sinónimo de barbarie y exclusión y de la solidaridad sinónimo de pasividad e ineficiencia.

Para que esta transformación educativa responda tanto a los objetivos de competitividad como de ciudadanía debe al menos responder a cuatro condicionantes básicas.

Una relación sólida con la modernidad

En la actual sociedad del conocimiento una gran parte de la adquisición de información y de la comunicación transcurre fuera de cualquiera estructura organizada o institucional y por ende de la escuela, ella pasa a través de una inmersión creciente e inevitable en el mundo de las comunicaciones.

El sistema educativo sólo puede adquirir la centralidad esperada si es capaz de asumir de manera acelerada las nuevas tecnologías, y usarlas para reforzar una propuesta fuerte en la entrega de habilidades y en la formación ciudadana.

Por lo tanto la transformación educativa pasa por una fuerte apertura del sistema educativo al mundo real, por la ruptura de su aislamiento, un salto en la puesta al día de su metodología para acompasarla a exigencias que planteen las transformaciones en el sistema productivo, en las comunicaciones y en la vida ciudadana y por la pertinencia de su contenido en relación a las transformaciones del mundo del trabajo.

Una relación extremadamente sensible con la transformación productiva en curso

Cada vez existe una más amplia literatura dirigida a analizar el carácter no coyuntural del desempleo y su ligazón estructural con las transformaciones productivas vinculadas a los procesos de globalización y a la incesante generación de tecnologías nacidas de la revolución de la información[6].

---

6 El aporte conceptual más importante al respecto lo hace Rifkin, Jeremy, en *"The end of work: the decline of the global labour force and the dawn of the post market era"* [El fin del trabajo: la caída de la fuerza laboral global y la aurora de la era pos-mercado]. Nueva York, Potnam's Sons, 1995.
En términos empíricos cabe señalar que en 1994 la OCDE estimaba el desempleo estructural (entendido como un desbalance fundamental entre la oferta y demanda de empleo) entre 7 y 10% de la población económicamente activa de la Unión Europea y Canadá, lo que representaba una parte muy significativa del total del desempleo. (Ver

Por cierto que el problema tal como se presenta en los países desarrollados en la región no presenta las mismas características y agudeza. Sin embargo es bueno tener esa situación a la vista para pensar las acciones a nivel del sistema productivo y el sistema educativo que puedan prevenir una situación similar.

El problema nuestro se centra en que "el tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de los precios relativos y la liberalización comercial no se ha traducido aún en la suficiente generación de puestos de trabajo ni en la disminución de las desigualdades. Tras haberse revertido (aunque no siempre superado) las caídas del empleo y la agudización de las desigualdades y la pobreza producidas durante la recesión y los ajustes, en la actual fase de crecimiento los empleos de buena calidad han aumentado en forma muy lenta y las remuneraciones relativas a los trabajos de diferente calificación han tendido a distanciarse"[7].

Sin embargo, aun en una estructura ocupacional con grandes diferencias de ingreso, es posible aumentar la equidad si se aumenta la igualdad de oportunidades entre hijos de familias de estratos altos, medios y bajos, para acceder a mejores puestos de trabajo. Una mejor distribución de activos simbólicos hoy (como son los conocimientos y destrezas útiles), siembra una mejor distribución de activos materiales mañana (ingresos, bienes y servicios). Los activos simbólicos son capacidades que, transmitidas de manera equitativa, permiten centrar la competitividad futura sobre la base de mayor igualdad en las opciones para competir. De allí la importancia decisiva de la educación, como activo simbólico, sobre la equidad.

Asimismo, para superar estas deficiencias es urgente promover estrechas relaciones entre los sistemas educativo, de capacitación y de investigación científico y tecnológico entre sí, y de ellos con el sistema productivo. Esto supone, a su vez, arreglos institucionales inéditos entre la empresa, el sistema educativo, la universidad y el gobierno; en otras palabras, requiere de la generación de una **institucionalidad del conocimiento abierta a los requerimientos de la sociedad** que supere el aislamiento del sistema de educación, capacitación y adquisición del conocimiento científico tecnológico. Para ello es necesario dar pasos en la autonomía de los establecimientos, generar mecanismos flexibles de

---

The OECD Jobs Study, Facts, Analysis, Strategies, Paris, 1994.

7 CEPAL, Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía, Santiago, marzo de 1996 (LC/G.1898)

regulación y dar lugar a las instancias necesarias de coordinación y consenso.

Abordar de manera simultánea los objetivos de modernidad y ciudadanía

Un sistema educativo que se plantee por objetivo educar para la modernidad supone en primer lugar romper con un concepto reductivo de ella, que la identifique sólo a procesos de racionalidad instrumental, eficacia productiva e integradora, unificación por la vía del consumo.

Si bien la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la capacidad de respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos constitutivos de la modernidad, ellos no garantizan la vigencia de los elementos valóricos tales como los derechos humanos, la democracia, la solidaridad y cohesión social, la sustentabilidad y la afirmación de memorias y proyectos históricos.

Se trata de conjugar, como esencia y producto del proceso educativo, sujetos capaces de lograr una inserción oportuna en los intensos procesos de cambio productivo, capaces de dialogar activamente en espacios decisorios y capaces de ejercer sus derechos políticos en una democracia participativa.

En definitiva una educación concebida como una perspectiva crítica de la modernidad, que sin dejar de reconocer la importancia de la racionalización, busca subordinarla a los valores asociados a las democracias, la tolerancia, la libertad y la diversidad.

A partir de esta consideración el lograr el acceso universal a los códigos de la modernidad supone para el esfuerzo educativo ser capaz de transmitir el conjunto de conocimientos y destrezas necesarias para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna lo cual no es antagónico con la persistencia de la identidad cultural, entendiéndola naturalmente como una realidad dinámica capaz de re-significar endógenamente los cambios, trascendiendo las visiones defensistas que entienden la identidad cultural como una realidad inmodificable que sólo puede proyectarse como eterna repetición de un pasado válido para siempre.

Apoyarse en un alto nivel de consenso político

Una transformación educativa que responda a las expectativas que se han cifrado en la educación como factor determinante de sociedades más justas y prósperas es un proceso de una dimensión tal que requiere para convertirse en realidad de una fortísima voluntad política. Por su dimensión no es una tarea que pueda hacerse en un marco de fuertes disensiones y conflictos y responder a intereses de una parte. La transformación educativa requiere de un amplio consenso societal que cristaliza en un consenso político.

Se trata por lo tanto de alcanzar acuerdos nacionales capaces de atravesar cambios de gobierno y las turbulencias del normal debate político. Sin ello, no podrá hacerse realidad pues requiere de un compromiso financiero fuerte, de una vinculación importante con el mundo empresarial, de una participación muy activa de la comunidad en torno a la escuela. Tales acuerdos tenderán en otro orden de cosas a favorecer la superación de conflictos históricos que marcaron el debate educativo en la sociedad industrial como la contradicción público-privado que ante los desafíos de hoy ya no tienen sentido.

Como asimismo superar de manera positiva las tendencias conservadoras y rutinarias que muchas veces generan reflejos defensivos y corporativos en las asociaciones de los docentes y escasa apertura al cambio.

Sin duda en estos reflejos pesan de manera importante los problemas de pérdida de protagonismo de la profesión docente, a su consiguiente desmedro económico y social en muchos países y a la caída de sus niveles de profesionalización.

Incorporar a los educadores al cambio educacional es un elemento fundamental del consenso educativo y pasa por un esfuerzo decisivo por romper todo pacto de mediocridad y fortalecer la profesión docente elevando sus responsabilidades, generando nuevos incentivos, formación permanente y evaluación del mérito.

La apuesta educativa a la que nos hemos referido arranca en definitiva de una visión crítica de la modernidad, implica romper con la oposición entre racionalización y subjetividad, y entre tradición y progreso, e implica la búsqueda de sus complementariedades e interacciones procurando conciliar la libertad individual y la racionalización modernizadora con la pertenencia comunitaria.

LA EDUCACIÓN EN LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

MARCELA GAJARDO[1]
ANA MARÍA DE ANDRACA[2]

INTRODUCCIÓN

El tema de la educación y su reforma será clave en la próxima reunión de la Cumbre de las Américas que tendrá lugar en Santiago de Chile, en Abril de 1998. Esta será la oportunidad en que los Jefes de Estado y de Gobierno revisarán los avances de los acuerdos tomados en la primera reunión de esta Cumbre Hemisférica realizada en Miami en 1992. En aquella oportunidad, los mandatarios electos de las Américas suscribieron una declaración amplia donde se comprometían a preservar y fortalecer la democracia, promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio, erradicar la pobreza y la discriminación, garantizar un desarrollo sustentable y conservar el medio ambiente para las futuras generaciones.

En materia educacional los mandatarios firmaron el Plan de Acción para el Acceso Universal a la Educación donde reconocieron un interés común en erradicar el analfabetismo y universalizar el acceso a una educación de calidad. Para estos fines, propusieron: aunar los esfuerzos de los sectores público y privado, el de los organismos no-gubernamentales e internacionales para que, al año 2010, se haya logrado erradicar el

1 Directora del Programa Interdisciplinario de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), Programa conjunto de CINDE y el Diálogo Interamericano.
2 Investigadora de PREAL.

analfabetismo, disminuir el ausentismo escolar, mejorar la calidad de la enseñanza, universalizar el acceso a una educación básica de calidad y lograr una cobertura mínima del 75% en la enseñanza media, concitar el apoyo de las instituciones del sistema financiero internacional y del sector privado para fortalecer la educación de adultos y la capacitación de trabajadores y desplegar esfuerzos para que esa educación sea más pertinente a las necesidades del mercado y de los empleadores; mejorar la capacitación de los recursos humanos, así como la formación técnica, profesional y magisterial consideradas esenciales para el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación en los países del hemisferio; ampliar el acceso y mejorar la calidad de la educación superior y promover la cooperación entre aquellas instituciones que aportan conocimientos científicos y tecnológicos necesarios al desarrollo sustentable; apoyar estrategias para superar las deficiencias nutricionales de los niños en edad escolar con el propósito de ampliar su capacidad de aprendizaje, apoyar la descentralización, ofreciendo garantías de adecuado financiamiento y amplia participación en la toma de decisiones a los padres, educadores, líderes comunitarios y funcionarios de gobierno, revisar los actuales programas de capacitación, hemisféricos y regionales, para adaptarlos a los actuales exigencias del desarrollo económico, crear una asociación hemisférica que reúna a representantes de gobierno, de los organismos no-gubernamentales, el sector empresarial, los donantes y las organizaciones internacionales que proporcione un foro de consulta en materia de políticas de reforma y permita utilizar los recursos con mayor eficiencia[3].

Son varios los esfuerzos desplegados por los países para cumplir con estos compromisos. En la mayoría de ellos existen reformas en marcha y, en otros, el tema está apareciendo como una prioridad en la agenda política y social. En este sentido, en la Cumbre de Santiago se procederá a revisar lo implementado, observar el grado de avance para materializar los acuerdos y explorar áreas, estrategias e instrumentos de cooperación que posibiliten un trabajo coordinado y que permita el intercambio de experiencias.

Para efectos del seguimiento de los avances de la Cumbre existe un conjunto de procedimientos. Los gobiernos de México, Argentina y Chile son los responsables de la coordinación de las acciones. También de organizar reuniones técnicas donde se comparan los avances y se definen los planes de acción. Comparten la responsabilidad de la elaboración de

3 Declaración de Principios. Cumbre de las Américas, Miami, 1992

las agendas con las Cancillerías al igual que los países que, sin tener responsabilidades de coordinación, participan de las reuniones y aportan con antecedentes sobre los avances habidos en la implementación de políticas y programas dirigidos a cumplir con los propósitos expresados en el Plan de Acción sobre el Acceso Universal a la Educación.

En este artículo se entregarán antecedentes, empíricos y conceptuales, sobre la Iniciativa de Educación y sus avances. Es conveniente aclarar que esta es una de las veintitrés iniciativas desarrolladas en el marco de esta Cumbre Hemisférica. El resto de ellas cubre áreas relacionadas con los acuerdos más generales referidos a la preservación y fortalecimiento de la democracia, la superación de la pobreza y erradicación de la discriminación, la promoción del libre comercio y el fortalecimiento de la integración hemisférica, entre otros.

El trabajo se ha dividido en cuatro apartados. El primero hace referencia a cuestiones de contexto, necesarias para entender el marco en que se inserta esta actividad, luego se aborda el modo en que se han llevado a la práctica las actividades de coordinación, a los obstáculos y facilitadores presentes en la ejecución de las acciones y por último algunas recomendaciones a partir de las cuáles podría mejorarse la implementación a futuro[4].

CUESTIONES DE CONTEXTO

Tal como se lo señalara con anterioridad, hay que explicitar que el Plan de Acción propuesto por la Cumbre surge en un momento en que la centralidad de la educación para el desarrollo y la reforma educativa son una preocupación prioritaria en la agenda política de los países en la región.

Con distintos niveles de avance e implementación, todos los países están preocupados por lograr la cobertura universal en los niveles primario y secundario, privilegiar la atención educativa de los sectores más pobres y mejorar la calidad y la equidad de la educación. Asimismo, los problemas

4 La información que se presenta en este informe corresponde principalmente a la revisión de fuentes secundarias y opiniones vertidas en 23 entrevistas realizadas en México, Chile y Argentina, países coordinadores de la Iniciativa de Educación, Colombia y República Dominicana, seleccionados con la intención de recoger información en países de diferente grado de avance en sus reformas educativas y distinto grado de vínculos con la coordinación de la Cumbre.

de la educación (en materia de calidad, equidad y eficiencia) son compartidos y reconocidos en diagnósticos comunes.

Por otra parte, hay que señalar que los países involucrados tienen grados de desarrollo diferentes respecto de las transformaciones educativas. Existen algunos donde se han verificado avances importantes en el logro de metas coincidentes con las de la Iniciativa y, otros, donde aún se deben crear las condiciones para lograrlas. Se encuentran en etapas más avanzadas los países de ingresos medios (i.e. Argentina, Colombia, Chile, Uruguay) que los países de ingresos bajos (i.e. Guatemala, Nicaragua, El Salvador). Las condiciones son más favorables en los países relativamente homogéneos que en países donde se dan situaciones de heterogeneidad cultural (i.e. México, Ecuador, Bolivia). Hay países donde se ha vivido procesos de reforma que luego se vieron interrumpidos (i.e. República Dominicana); otros que sólo en años recientes han podido poner en marcha procesos de reforma educacional (i.e. Paraguay) y aquellos donde las condiciones políticas han demorado los acuerdos necesarios para impulsar procesos de transformación educativa (i.e. Guatemala, Nicaragua). Cualquiera sea el caso, la reforma educativa, campea alto en la escala de prioridades nacionales y se la considera como un proceso endógeno que puede verse favorecido por los grandes acuerdos internacionales como los de la Cumbre. No obstante, la diversidad de situaciones existentes es un factor de importancia la momento de definir planes de acción comunes.

También es necesario considerar que los principios, las prioridades, las políticas en la región no son producto de los acuerdos de la Cumbre, sino el resultado de un largo proceso de análisis, debates, diseño y ejecución de políticas. En un número considerable de países, los actuales procesos de reforma son el resultado de consensos alcanzados entre los más diversos sectores y actores de la vida nacional que han logrado establecer acuerdos mínimos respecto de las metas a alcanzar en materia educativa antes de entrar al nuevo milenio. Asimismo, existen experiencias nacionales interesantes conducentes a mejorar la calidad y equidad de los servicios educativos, mejorar su gestión, descentralizar la toma de decisiones y fortalecer la autonomía de las escuelas, fijar estándares de calidad, medir resultados del aprendizaje, así como diversificar las fuentes de financiamiento para la educación básica (primaria y secundaria) y la educación superior.

La consideración de estos elementos en el diseño e implementación de un plan de acción para la mejoría de la educación es clave ya que las recomendaciones de la Cumbre, por ser una reunión de presidentes, sirven de marco para fortalecer la idea de la necesidad de los cambios en

la educación, para legitimar procesos en curso o para promover la adopción de estrategias exitosas o recomendar el seguimiento y evaluación de las acciones para aprender de la experiencia y poderla intercambiar.

De hecho, casi todos los países de la región están implementando acciones que podrían identificarse como esfuerzos concretos para lograr el acceso universal de la educación al 2010. En general, estas acciones responden a las particulares realidades educativas y las dinámicas internas de los países. Aunque coinciden con las orientaciones de la Cumbre, su ejecución no responde a dicho mandato, sino a prioridades y planes de desarrollo nacional que incluyen medidas de reforma educativa con propósitos afines a la Cumbre[5]. El valor de esta última, por lo tanto, radica en la expresión de una voluntad política para enfrentar la necesidad de imponer una educación de calidad que contribuya a la superación de la pobreza y las inequidades en la región[6].

Algunos de los problemas observados en la implementación de la Iniciativa de Educación se relacionan con lo anterior. Su Plan de Acción no refleja todos los esfuerzos nacionales por mejorar la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo y no incorpora los aportes de actores distintos a los del gobierno. La educación como tarea de todos es algo que no parece explícito en las estrategias de acción que privilegien la interlocución se da entre instituciones de gobierno y si bien en algunos países existe voluntad política para incorporar a otros actores aún no se definen canales ni procedimientos para ello.

La falta de información es otro obstáculo serio para avanzar en la implementación de los acuerdos de la Iniciativa de la Educación. No todos los países disponen de información clara y oportuna sobre la Cumbre y sus Iniciativas. Más aún, los antecedentes de la Iniciativa y del Plan de Acción sólo se conocen en los Departamentos de Relaciones Internacionales de los Ministerios lo que dificulta la participación de otros organismos que podrían aportar la formulación de estrategias o en la implementación de los proyectos.

---

5 Así lo señalaron los entrevistados, al decir "hay una correspondencia entre el mandato de la Cumbre y los compromisos de gobierno. Pero de ninguna manera ha sido el motor para hacer los cambios... Los cambios educativos en desarrollo, han sido fruto de nuestras necesidades y de un proceso muy rico de concertación y consultas."

6 Al respecto se indicó " El espíritu de las Cumbres es elevar algunos temas que preocupan a la región, para que puedan ser valorados a nivel de los Jefes de Estado de modo que ellos los apoyen con voluntad política. La significación de la Cumbre, entonces, tiene más relación con *legitimar* que con *inspirar*."

Un problema adicional surge de la poca articulación que existe, en general, entre los acuerdos y actividades de otras reuniones de similar naturaleza. (MERCOSUR, Jontiam, Cumbre Iberoamericana, PROMED-LAC). Cada reunión opera con desconocimiento de las otras, no se construye sobre acuerdos anteriores y se duplican las agendas, lo que genera trabajo adicional sobre las Oficinas de Relaciones Internacionales de los Ministerios de Educación. En general, estos disponen de poco personal para coordinar la implementación y el monitoreo de las acciones. Esto conduce a que, con frecuencia, los procesos se activen previo a las reuniones de los Presidentes podrá luego ocupar un lugar menos prioritario en la agenda de trabajo de los Ministerios.

AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES

Lo anterior queda en evidencia a partir de la revisión de los avances en la implementación de los Acuerdos. En 1996 Richard E. Feinberg, publicó un libro donde examinaba el paso de lo dicho a lo hecho en las veintitrés Iniciativas de la Cumbre[7]. Para ello, construyó un cuadro dando cuenta del progreso, la arquitectura, la participación de las organizaciones internacionales y las asociaciones entre públicos y privados, jerarquizando el cumplimiento de los compromisos con base en cinco categorías: fuerte, muy bueno, bueno, modesto, menor y poco movimiento.

En todas ellas, la Iniciativa por la Educación registraba una calificación de avance "modesto", señalándose que ésta se ha movido lentamente en todos los frentes, producto del desempeño de los tres "pilares" involucrados en el Plan de Acción de los gobiernos, las organizaciones internacionales y las asociaciones intergubernamentales y no-gubernamentales.

A partir de esta información y en los puntos siguientes, se examina la situación a Julio de 1997, pocos meses antes de la reunión de los mandatarios en la Segunda Cumbre Hemisférica.

7 Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas. A progress report. Institute of International Economics*, Washington D.C. April 1997.

Instituciones de gobierno

En la Iniciativa por la Educación han jugado un papel clave las Cancillerías y los Ministerios de Educación de México, Argentina y Chile como co-responsables en la tarea de determinar acciones para lograr el Acceso Universal a una Educación Básica de Calidad al año 2010 y cumplir con los compromisos de la Cumbre de Miami.

México elaboró un documento preliminar, que aún no estaba listo para su implementación, y lo presentó al SIRG[8] en Enero de 1996 . Al año siguiente, en marzo de 1997, presentó al mismo comité un Plan de Acción un poco más elaborado pero que aún carecía de líneas estratégicas de acción. En el se proponía que cada país identificara las especiales características de su rezago educativo y sus grupos vulnerables y fijara metas de ampliación progresiva de la atención educativa; que se compartiera un conjunto de principios y metas comunes, se adoptara estrategias de colaboración hemisférica para universalizar una educación equitativa y de calidad al año 2010 y se privilegiara estrategias de desarrollo en los niveles de la educación pre-escolar, básica y media, de niños, jóvenes y adultos focalizando la atención en los grupos vulnerables[9].

En Julio de 1997, el documento fue modificado, introduciéndose cambios en los mecanismos de trabajo y las proposiciones para implementar las recomendaciones para la educación. Esta reunión significó un cambio en el estilo de consulta sobre documentos generados entre los países coordinadores a una participación más amplia de otros actores al invitarse a participar a representantes de organismos internacionales[10].

Dos ejes de atención, con sus correspondientes estrategias de cooperación surgieron en esta reunión. Estos fueron los de la:

- Equidad, que privilegia estrategias para promover el acceso universal a la educación básica con énfasis en la universalización del acceso a

8 El Summit Implementation Review Group (SIRG) es un comité ejecutivo compuesto por representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores y de algunas organizaciones multilaterales, que se reúne periódicamente para monitorear la implementación de los planes de acción de las distintas iniciativas de la Cumbre.

9 Específicamente, se alude a poblaciones indígenas, población dispersa, migrante con discapacidad, urbano-marginada, mayor de 35 años, analfabeta, sin educación básica y en condiciones de pobreza y femenina en condiciones de rezago educativo.

10 Ellos participaron también en una segunda reunión de trabajo realizada en Santiago, en Agosto del mismo año, sobre cuyos resultados no se tiene antecedentes.

una educación de calidad, para los grupos con rezago escolar y para quiénes se han visto excluídos de los beneficios del sistema.

- Calidad, con énfasis en el mejoramiento de la calidad de la educación y la mejoría de la eficiencia del sistema.

El cuadro siguiente, elaborado con base en la propuesta de Julio de 1997, sintetiza las líneas de acción propuestas en cada foco de atención y las estrategias para lograr los objetivos propuestos. Aún cuando en esto se da cuenta del estado de avance del Plan de Acción, sus líneas de trabajo y estrategias, todavía faltaba definir estrategias para las áreas de alfabetización de adultos, la formación docente, la definición de estándares y la formación ética. Las estrategias formuladas hasta entonces para las diferentes líneas reflejan una intención de trabajo colaborativo entre los países de la región, centrándose en el intercambio de materiales, metodologías y experiencias; la organización de seminarios y talleres; la creación de redes hemisféricas o grupos de trabajo, así como el trabajo prospectivo para identificar los enfoques más promisorios para el logro de los objetivos[11].

11 Actualmente, se prepara un nuevo proyecto de Plan de Acción, que circulará en consulta a los países la última semana de Octubre y se ha programado una nueva reunión de coordinación, para el 18 y 19 de Noviembre de 1997. Ella tiene por objeto revisar la Declaración de los Presidentes, revisar el Plan de Acción e informar sobre el cumplimiento del Plan de Acción. Se estima que en esta última reunión se incorporaría a representantes de todos los países

PLAN DE ACCIÓN PARA LAS RECOMENDACIONES PARA LA EDUCACIÓN
Julio 1997

A. Líneas de acción y estrategias de colaboración hemisférica:	B. Grupos de trabajo sobre:
I. Equidad (Acceso universal a la educación básica) -Alfabetización y educación de adultos - Modelos de educación, inicial y básica intercultural bilingüe para niños indígenas - Educación compensatoria para grupos vulnerables y de rezago educativo - Intercambio de materiales, metodologías, investigaciones, etc - Seminarios y talleres (educación bilingüe, capacitación de docentes bilingües, precoz educativo, etc) - Creación de red hemisférica de Educación Básica intercultural bilingüe - Seminario sobre políticas compensatorias aplicadas - Seminario de capacitación para gestores de programas compensatorios - Proyecto piloto de actividades regionales conjuntas en educación compensatoria	- Medios para facilitar el acceso a redes satelitales de TV educativa - Intercambio de experiencias de educación a distancia - Intercambio de diseño de material didáctico y de metodologías - Diagnóstico y estudios prospectivos, caracterización conceptual y metodológica - Lineamientos sobre temas relacionados (evaluación de experiencias, recomendaciones para operación, ventajas y riesgos)
2. Calidad (Mejoría de la calidad de la educ./ refuerzo) - Programas de formación docente - Programas de educación a distancia con nuevas tecnologías - Identificación y certificación de competencias laborales - Definición de estándares (educ. básica y media) - Valores éticos: educación para la democracia	

Fuente: Documento de trabajo, Reunión de coordinación, México, Julio de 1997.

Organismos internacionales

El Plan de Acción de la Cumbre de Miami hizo un llamado especial a la OEA y al BID para apoyar a los países en la implementación de la Iniciativa por medio de asistencia técnica y de ayuda financiera. Otros organismos, tales como el Banco Mundial y la Comunidad Europea también se mencionan como apoyos claves para la implementación de las acciones en todos los ámbitos difundidos en la Cumbre de Miami. Hay otros organismos, como la Unesco y la UNICEF que, aunque no se mencionan, son importantes para el avance en la implementación.

En general, ni la OEA ni el BID estuvieron muy activos en los apoyos a los países hasta mediados de 1997. La OEA porque se encuentra en una redefinición de su misión y, a futuro, debiera jugar un papel importante en la construcción de espacios que permitan promover alianzas, crear redes y consorcios y facilitar el intercambio de información. Con base en esta reestructuración debería, además, servir de canal de comunicación con otros organismos financieros y de cooperación técnica así como coordinar esfuerzos de monitoreo y seguimiento de la implementación de las acciones de la Cumbre, ausentes hasta ahora en las negociaciones y en los acuerdos.

El BID, por su parte ha declarado que la educación es una de sus prioridades y ofreció incrementar sus aportes financieros a los países donde se estaba lejos de lograr la cobertura universal en la primaria e incrementar el acceso en secundaria, dos de las metas más importantes en el Plan. Lo realizado, sin embargo, se ha limitado a los programas que ya estaban en curso sin que aún se perciba una voluntad para materializar en acciones la declarada prioridad.

Desde julio de 1997, a raíz de su participación en la reunión de México, tanto la OEA como el BID han participado más activamente en la Iniciativa de Educación. La OEA prometió apoyos financieros para las reuniones preparatorias y tiene la intención de participar en el seguimiento de la Cumbre. El BID , aunque no ha determinado aún mecanismos y montos, ofreció apoyo en varias áreas de cooperación técnica regional vinculadas a sus prioridades en educación (i.e. educación a distancia vía satélite, intercambio de profesionales, actualización de estadísticas educacionales y uso de tecnologías de información para la difusión de programas innovadores circulación de softwares).

La Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, que ofrece un espacio importante en lo relacionado con la orientación del desarrollo educativo en la región, el intercambio de experiencias e

información y promueve objetivos similares a los de la Iniciativa de Educación de la Cumbre, prácticamente no ha articulado sus actividades con la misma. Tampoco se registra la participación, o presencia, de UNICEF y de otros organismos como la OIT en lo que respecta a la formación para el trabajo y el Banco Mundial en tanto entidad financiera con significativos recursos invertidos en la región en pro de la mejoría de la calidad y equidad de la educación básica y media, entre otros.

Logros más concretos en materia de apoyo a la implementación de las recomendaciones para la educación corresponden a la agencia de cooperación bilateral del gobierno norteamericano . En este sentido, la USAID formuló el Programa de Revitalización de la Educación en América Latina como un instrumento de apoyo a la materialización de los Acuerdos contenidos en la Declaración de Principios y Plan de Acción de la Cumbre de Miami. Persigue, con éste, contribuir a la formación de una amplia red de instituciones y personas interesadas en promover e implementar cambios educativos en los niveles de la enseñanza básica y media, y fortalecer los vínculos entre los más diversos actores sociales para involucrarlos en las reformas. Tras diversas consultas con potenciales aliados y el lanzamiento de esta iniciativa por la Primera Dama de Estados Unidos en visitas oficiales a Chile y Paraguay, en Septiembre de 1996, la USAID, aprobó una donación cercana al millón de dólares americanos anuales, por un período de tres años, dejando la ejecución de las actividades en manos del Diálogo Interamericano. Éste que desde mediados de 1995 codirige el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), en colaboración con la Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE), hizo converger ambas iniciativas para aprovechar lo construido con aportes del BID y ampliar la red de instituciones y personas involucradas en el mismo.

Participación del sector privado y las organizaciones no-gubernamentales

Si bien la anterior es una iniciativa del sector no-gubernamental en general la participación de estos organismos en la preparación de la Cumbre resulta bastante limitada particularmente en lo que dice relación con la toma de decisiones y formulación de recomendaciones para la agenda de los Presidentes.

Entre los factores que inciden en ello está la situación de la mayoría de las organizaciones no-gubernamentales en América Latina y El Caribe, de precaria subsistencia, que incide en su vinculación con la Cumbre. Los

cambios recientes en las políticas de cooperación internacional les han restado muchos recursos financieros y sobreviven gracias a su participación en la ejecución de programas sociales del Estado. Esto hace difícil que, por iniciativa propia y sin financiamiento adecuado, puedan participar sea en el monitoreo de actividades o en la implementación de las mismas. La situación es diferente en Estados Unidos donde la participación es mayor, generalmente reclamada por los sectores privados, y financiada sea por entidades estatales o con recursos de la cooperación.

Se agrega a lo anterior el que, contrario a lo que ocurre en países como Estados Unidos y Europa, en América Latina y El Caribe no existe una tradición de participación ciudadana en este tipo de eventos. Menos aún en el ámbito de la educación. Dicha participación es mucho más frecuente en iniciativas relacionadas con el fortalecimiento de la sociedad civil, la participación ciudadana, los derechos básicos, derechos de la mujer, democracia y desarrollo sustentable.

A esto hay que agregar que siendo la Cumbre una reunión de Jefes de Estado de gobiernos, la representación formal corresponde a las Cancillerías y, prácticamente, no existen normas y procedimientos, para incentivar la participación de privados sea en la formulación de propuestas o en las actividades de la Cumbre. Por una parte, no existen canales que posibiliten esta participación y, por otra, las organizaciones privadas raramente se acercan a reclamar un papel en este tipo de eventos. De hecho, hasta hora sólo organismos no gubernamentales argentinos y chilenos se habían acercado a las respectivas Cancillerías y Ministerios de Educación con propuestas específicas de monitoreo de actividades y contenidos para la agenda.

Por último, consultas sobre esta situación indican que, además, existe poco interés o desconocimiento por parte de las ONGs sobre los propósitos, avances y procedimientos para aportar a la agenda de la Iniciativa aún cuando en su mayoría, reconocen el valor del espacio abierto por la Cumbre en el sentido de priorizar acciones de cambio educativo. Asimismo, existe un desconocimiento por parte de los centros académicos especializados en educación sobre los Acuerdos de la Cumbre y la Iniciativa para la Educación, pese a su activa participación en los procesos de reforma educativa[12]

12 Al respecto algunos representantes de ONGs indicaron que: "sobre la Cumbre sabemos muy poco, sabemos por la prensa que en ella se hacen acuerdos de interés público. Pero no conozcamos los acuerdos adoptados ni los temas tratados". Un especialista en educación agregó " En general se sabe poco o nada sobre las Cumbres,

OBSTÁCULOS Y FACILITADORES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS

La Iniciativa de la Educación no fue una actividad que irrumpiera con fuerza en el escenario posterior a Cumbre como fue el caso de las otras recomendaciones relacionadas con problemas hemisféricos (i.e. combate a la corrupción, narcotráfico, desarrollo sustentable o cuestiones comerciales).

La actividad para definir los temas centrales de acción en áreas como las mencionadas y las estrategias para ponerlos en práctica, se iniciaron a pocos meses de realizada la Cumbre de Miami. Con este fin se organizaron varias reuniones con la participación de encargados de gobierno, especialistas, organismos técnicos y organizaciones no-gubernamentales. Paralelamente, se desarrolló un trabajo de negociación y asesoría a diversos países para lograr los acuerdos necesarios.

Como ya se indicara, el sistema de "coordinadores responsables" fue establecido por el SIRG y los países se ofrecieron voluntariamente para esta tarea, correspondiendo a México, secundado por Argentina y Chile, la tarea de promover acciones para lograr los propósitos de la Iniciativa de la Educación. Esto fue hecho a través de las sucesivas versiones del Plan de Acción para lograr el Acceso Universal a la Educación y posteriores reuniones de coordinación para avanzar en la formulación de estrategias y definir acciones específicas.

Consultas sobre los pro y los contras de este sistema de coordinación, dan como respuesta que aunque existe voluntad no hay mecanismos oficiales para abrir espacio al interés público ni al que tienen las organizaciones de la sociedad civil por aportar a los debates[13]. Por último, si bien

---

ni siquiera que tienen que ver con educación, sólo quienes están (involucrados directamente) en el asunto saben de los acuerdos en concreto. Ni conocemos los temas que se trataron y desconocemos los acuerdos que se adoptaron ... es necesario integrar a las sociedades civiles organizadas para conocer y tomar parte de estos acuerdos y abrir cauces de participación."

13 El Instituto Norte-Sur de la Universidad de Miami y el Instituto de Economía Internacional, han venido siguiendo la evolución de los planes de acción de las diversas iniciativas. En 1996, ellos encargaron un conjunto de informes al respecto y sus resultados fueron presentados en un Taller celebrado en Washington el 29 de Mayo de 1996. Una nueva serie de informes fue encargada por las mismas instituciones para visualizar el paso de los dichos a hechos (Julio de 1997), los resultados de estos últimos fueron analizados en el Taller "From Miami to Santiago: Implementation of the Summit of the Americas", realizado en Washington en Septiembre del año en curso.

algunos gobiernos aceptan el aporte de las organizaciones civiles en lo relacionado con la educación no-formal y extraescolar, lo que es el sistema, y su reforma, se considera hasta hoy, como una responsabilidad prioritaria de los Ministerios de Educación.

En la Iniciativa de Educación, la formulación del Plan de Acción fue enfrentada en una primera etapa, con mecanismos de participación restringidos, ciñéndose principalmente a consultas entre los países coordinadores y co-coordinadores, así como consultas a los países por la vía de comentarios a documentos preliminares. Ello, utilizando los mecanismos oficiales de los Ministerios de Educación y Relaciones Exteriores. Tal como se lo señalara con anterioridad, a la fecha de este informe, las consultas en base a documentos preparados por los países coordinadores dieron paso a reuniones técnicas de trabajo de carácter más amplio, incorporando a los países que han demostrado mayor interés por involucrarse, a representantes de organismos interregionales (OEA) y agencias de financiamiento (BID y Banco Mundial). Asimismo, la preparación de la Cumbre de Santiago, abrió algunos espacios de participación a la sociedad civil a través de la formación de una comisión ad-hoc convocada por el Ministerio de Educación de Chile y la realización del Seminario Internacional sobre Educación, Democracia y Desarrollo Sustentable en el Marco de la Cumbre de las Américas, patrocinado por PREAL y organizado por PARTICIPA , en Agosto de 1997.

El monitoreo o seguimiento de los avances de la Iniciativa ha sido un gran ausente en los dichos y en los hechos no apareciendo ni siquiera mencionada a nivel de recomendaciones. A nivel del Plan de Acción propuesto por los países coordinadores se asignaría este papel a la OEA, pero ello sólo ahora comienza a cobrar cuerpo.

Ni en los Acuerdos de la Cumbre, donde se originó la Iniciativa, ni en el Plan de Acción de los países coordinadores se establecieron mandatos respecto del seguimiento de las acciones, un tema sobre el que habrá que tomar decisiones en la próxima reunión de mandatarios delegando esta responsabilidad en algún organismo independiente.. A este respecto sólo recientemente (Julio de 1997) se avanzó en esta dirección delegándose en la OEA la responsabilidad del seguimiento de la implementación de los Acuerdos.

A MODO DE CONCLUSIONES

La preparación de la próxima Cumbre es un proceso en marcha. Tal como la implementación de las acciones que hacen posible cumplir con los Acuerdos adoptados en la anterior reunión de presidentes. Sin duda, y tal como se lo indicara con anterioridad, es importante que el tema de la educación y su reforma sea tratado como una prioridad de las máximas autoridades políticas. Esto no sólo le da un status diferente sino que compromete a otras autoridades de gobierno, y al país en su conjunto, en la implementación de políticas para el logro de las metas.

Varias son las medidas necesarias para avanzar en esta dirección. Algunas tienen que ver con el financiamiento de la educación, otras con la gestión de la misma y, una tercera, con la necesidad de invertir en programas innovadores de mejoría de la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos. También con la necesidad de establecer mecanismos, internos y externos, de información y retroalimentación que permitan una mejor coordinación de las acciones y el ajuste de políticas para adaptarlas a las diferentes situaciones de los países en la región.

Con respecto a la Cumbre de las Américas resulta imprescindible articular los acuerdos adoptados por los Jefes de Estado y de Gobierno con otros, más específicos, adoptados por los Ministros de Educación en las reuniones como el PROMEDLAC, con los emanados de Comisiones Internacionales, como la presidida por J. Delors o las emanadas de la reunión de Jomtien, donde se abordaron muchos de los temas incluídos en la agenda de la Cumbre.

También resulta conveniente crear mecanismos de difusión que permitan a actores distintos del gobierno informarse sobre los acuerdos que se adoptan en este tipo reuniones para poder aportar a la implementación de los mismos. En general, parte importante de esta información no llega a las organizaciones de la sociedad civil, aún cuando estos actores son claves en los procesos de reforma y de mejoría de la educación, en general. Por lo tanto, a futuro, sería importante crear canales de información y mecanismos de participación para los diversos actores de la sociedad civil.

Lo anterior es tan importante como coordinar el trabajo de los ministerios con aquél que realizan las redes y organismos privados que promueven la reforma educativa en la región e incorporarlos al seguimiento y evaluación de las acciones. Uno de los mayores problemas en materia de reformas es que, raramente, se evalúa sus resultados e impacto. Después de casi una década de implementación de políticas que apuntan

a la universalización del acceso a una enseñanza de calidad, en los niveles básico y medio así como a una mejor articulación entre educación y trabajo ya es hora de examinar lo que resulta y lo que no funciona en materia de políticas y de medidas de cambio. En esta tarea, resulta clave la participación de los organismos internacionales, así como la de los centros de investigación y desarrollo educativo en la región.

Por último, pero no por ello menos importante, el aprovechamiento de recursos tecnológicos para difundir estrategias y avances de reformas en curso son claves tanto para el logro de las metas propuestas como para facilitar los intercambios y la colaboración hemisférica. Si la Cumbre apunta a optimizar recursos escasos en la región resulta de suma utilidad el poder utilizar estos espacios y crear redes de colaboración donde participen no sólo los gobiernos, sino también actores provenientes de los sectores privados y no-gubernamentales, en general, así como todos los organismos multilaterales de cooperación que se interesan en apoyar procesos de reforma.

Bibliografía

Alvarez, Benjamín, 1996. *Informe sobre la revitalización de la educación en las Américas*. Diciembre 4-6, 1995. Working Paper No. 11. Education and Human Resources Division. Bureau for Latin America and the Caribbean. U.S. Agency for International Development. Washington D.C.: Academy for International Development.

Feinberg, Richard. 1997. *Summitry in the Americas. A progress report*. Institute for International Economics. Washington D.C. 1997

Insulza, José Miguel, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile. 1997. Discurso en la inauguración del Seminario Internacional "Educación, Democracia, y Desarrollo Sustentable", 7 agosto 1997. Mimeo

Ministerio de Relaciones Exteriores. República de Chile. S/f. Declaraciones: Cumbre de las Américas; Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo; Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: Compromiso de Santiago con la Democracia, Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible; Declaraciones de Santiago sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. Mimeo.

Puryear, Jeffrey. 1996. *Implementing the Summit of the Americas: Reforming Educational Systems*. Working Papers Series. North-South Center, University of Miami.

Cumbre de las Américas *Plan de Acción para lograr el Acceso Universal a la Educación Básica de calidad para el año 2010*. Coordinador: México, Co-coordinadores Argentina y Chile. Abril de 1997.

CUBA, LA CUMBRE y EL ALCA

EL DESAFÍO SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN y LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA y EL CARIBE

CARLOS ALZUGARAY TRETO[1]

En un contexto mundial marcado por súbitos y turbulentos cambios tecnológicos, económicos y políticos, dos temas dialécticamente vinculados entre sí, la globalización y la integración regional, se han convertido en lugar común en la agenda de todo cónclave internacional. Ambos fenómenos tienen profundas repercusiones sociales que no siempre son analizadas con la profundidad y detenimiento necesarios. Por supuesto, no se trata de hacerlo aquí y ahora, sino de esbozar al menos algunos de sus ejes principales con vista a un debate más sustancioso y abarcador.

No cabe duda que la tendencia más fuerte del mundo contemporáneo a fines del siglo XX es aquella que nos lleva hacia una globalización cada vez mayor en lo económico, en lo social y en lo cultural. No se trata de un fenómeno nuevo; incluso Marx y Engels lo previeron hace hoy poco más de 150 años en su **Manifiesto Comunista**:

> "Merced al rápido perfeccionamiento de los instrumentos de producción y al constante progreso de los medios de comunicación, la burguesía arrastra a la corriente de la civilización a todas las naciones, hasta a las más bárbaras. Los bajos precios de sus mercancías constituyen la artillería pesada que derrumba todas las murallas de China y hace capitular a los bárbaros más fanáticamente hostiles a los extranjeros. Obliga a todas las naciones, sino quieren sucumbir, a

1 Profesor Asistente del Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García, Habana, Cuba.

> adoptar el modo burgués de producción, las constriñe a introducir la llamada civilización, es decir, a hacerse burgueses. En una palabra: se forja un mundo a su imagen y semejanza." (Marx y Engels, 1973, tomo I, 115).

Sí se trata, sin embargo, de un fenómeno polémico, que provoca las más dispares reacciones, algunas de ellas apasionadamente críticas. No son pocas las ocasiones en que se escucha la consigna de que hay que 'luchar contra la globalización', sobre todo entre los sectores que conforman hoy la izquierda latinoamericana y caribeña. Quizás corresponda a Jaime Osorio el mérito de resumir este debate en pocas palabras, cuando afirmó recientemente, en una mesa redonda celebrada en La Habana bajo el patrocinio de la revista **Temas**, que la globalización es 'un proceso civilizatorio bárbaro'. Como argumentó, resulta positivo 'que se vaya constituyendo un gran mercado mundial, que haya procesos de integración y de apertura de las economías, que podamos acceder a bienes que se producen en distintas regiones.' Al mismo tiempo, 'hay que tener cuidado en cómo enfrentamos políticamente los aspectos bárbaros de este proceso civilizatorio' pues no podemos 'tirar por la borda todo lo que de civilizatorio pueda haber.' (Valdés Paz y otros, 1996, 73.)

Impulsada como consecuencia de los más importantes logros científico y tecnológicos alcanzados jamás por la Humanidad, la globalización podría conllevar beneficios indiscutibles para todos los habitantes del planeta si se enfrenta desde posiciones solidarias, como ha propuesto el Santo Padre Juan Pablo II en su reciente visita a Cuba. Contrariamente a lo que sugieren, de una forma u otra, varios estudios de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (South Centre, 1996), la globalización no constituye realmente una opción política, sino un proceso ante el cual los distintos actores nacionales e internacionales pueden adoptar actitudes muy disímiles, pero que continuará avanzando con o sin la participación de éstos, incluso en su desmedro. O sea, como ha insistido mi coterráneo el economista Silvio Baró, estamos ante un hecho objetivo que se produce fundamentalmente en el ámbito de la producción material, de la base, que a su vez, influye en última instancia sobre la superestructura social, política y cultural de toda sociedad, pues la globalización "es un fenómeno **esencialmente** técnico económico y **no exclusivamente** técnico económico." (Baró, 1997, 3).[2]

2 *Subrayado* por Baró.

Como ha señalado John Gerald Ruggie, el proceso globalizador actual, analizado en el ámbito de su funcionamiento elemental, 'está asumiendo formas microeconómicas de redes institucionales crecientemente extensas, diversas, e integradas, fraguadas al interior de los mercados y entre empresas a lo largo y ancho del globo.' (Ruggie, 1995, 47). Según Manuel Castells, se ha conformando 'una economía con la capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria', movida por las novedosas tecnologías informáticas que 'permiten que los capitales vayan y vengan entre economías en un tiempo muy corto, de modo que éstos y, por tanto, los ahorros y la inversión, están interconectados en todo el mundo, de los bancos a los fondos de pensiones, mercados bursátiles y cambios de divisas.' (Citado por Harnecker, 1998, 65). En definitiva, es una compresión en tiempo y espacio de las relaciones de producción, como han subrayado, por ejemplo, James Mittelman (1996) y Jaime Estay (1997a).

Pero si la globalización internacionaliza y comprime aún más el proceso de producción, ello no resulta con las mismas consecuencias para los distintos factores que en ella intervienen. Los capitales se mueven a velocidades nunca vistas, buscando mayor rentabilidad, muchas veces ni siquiera con objetivos inversionistas sino meramente especulativos; ello se traduce en una inusitada acumulación de la riqueza en un limitado número de corporaciones y personas. Tal y como lo ha subrayado Ignacio Ramonet, 'nunca antes los amos de la Tierra han sido tan pocos ni tan poderosos'. (Ramonet, 1997).

Esta situación, de por sí groseramente inaceptable, se ve reforzada por el enorme aumento de la pobreza y, por tanto, de la concomitante desigualdad, y de lo que el propio Ramonet ha calificado como la **'montée de l'irrationnel'**. Pero el ascenso de la irracionalidad no preocupa solo a pensadores de la izquierda como Ramonet.

Un académico tan poco sospechoso de tendencias izquierdizantes como Zbigniew Brzezinski se ha referido también a este tema en su poco conocido y sí muy criticado último libro sobre 'el desorden global', cuando subrayó la irracionalidad prevaleciente en las sociedades más adelantadas del planeta imbuidas de lo que calificó como una 'cornucopia permisiva', por su constante tendencia a priorizar la gratificación personal individual, y propensas a 'evadir problemas morales y cívicos sensibles imponiéndoles soluciones doctrinales o técnicas.' Brzezinski señaló un peligro que resulta evidente para cualquier observador de la realidad mundial: 'En un mundo que se ha vuelto próximo y más íntimo, y que se caracteriza por un

despertar político masivo, la desigualdad se torna menos tolerable.' (Brzezinski, 1993, 182-220).

Y es que el mundo del trabajo, cuya fuerza no tiene la movilidad del capital porque no se puede mover sin que se muevan los trabajadores mismos, ha sido el gran perdedor del proceso globalizador, como hoy lo reconocen hasta el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Junto a éste, el sector medio de las sociedades también ha sufrido las consecuencias de la globalización, dando por resultado sociedades cada vez más polarizadas. Y, por supuesto, en el mundo del Sur, al cual pertenece también América Latina y el Caribe, estas características son aún más agudas.

Pero aún cuando la desigualdad y la pobreza crecientes son dos de las amenazas que enfrentan las sociedades actuales como resultado de la globalización, no son las únicas. En su discurso temático ante la Consejo Intergubernamental del Programa MOST de la UNESCO el pasado 16 de junio en París, Stephen Castles apuntó nueve contradicciones inherentes al proceso globalizador y cuya falta de solución podría acarrear aún mayores riesgos y amenazas para la Humanidad: entre la inclusión y la exclusión; entre el mercado y el Estado; entre la red y el ser; entre la riqueza y la pobreza crecientes; entre lo global y lo local; entre la economía y el medio ambiente; entre la modernidad y la pos-modernidad; entre el ciudadano nacional y global; y entre la globalización desde arriba y la globalización desde abajo. (Castles, 1997)

En América Latina y el Caribe la situación de la desigualdad es aún más terrible que en otras regiones del planeta. Ya en 1992, cuando aún la globalización no se había convertido en la palabra de orden, el Diálogo Interamericano advertía:

> "Alrededor de 180 millones de personas, es decir dos de cada cinco personas, viven actualmente en la pobreza en América Latina. Alrededor de la mitad de estas personas viven condiciones de pobreza abyecta, con ingresos inferiores a los necesarios para comprar los alimentos imprescindibles. La brecha entre los ricos y los pobres de América Latina es mucho más grande que en cualquier otra región importante del mundo: el 20 por ciento más adinerado de la población de la región gana alrededor de 20 veces más que el 20 por ciento más pobre; en Asia, en cambio, los más ricos ganan casi diez veces más que los más pobres" (Diálogo Interamericano, 1992, 45).

Según reconoció recientemente el BID, esa situación no ha mejorado. 'América Latina es la región del mundo donde los ingresos se distribuyeron de la forma más inequitativa.' (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997,

76). Por otra parte, como sugiere el propio Banco, 'no puede perderse de vista que la distribución del ingreso de la región se deterioró severamente durante los años de la crisis de la deuda, de forma que si bien se quebró esa tendencia desde fines de los ochentas, la concentración se ha mantenido a niveles altos. El 20% más pobre de la población de cada país recibe tan solo un 3% de los ingresos totales, mientras que en el otro extremo, el 20% más rico detenta el 60%, las mismas proporciones que se tenían a principios de los setenta y que durante una época parecieron superadas.' (Banco Interamericano de Desarrollo, 1997, 43).

El resultado de esta situación en términos sociales ha sido subrayado de manera crudamente sensible por Atilio Borón, al describir las sociedades latinoamericanas como 'una yuxtaposición de universos sociales que ya casi no guardan vínculos entre sí. Aunque parezca paradojal el Brasil esclavista o el México colonial fueron sociedades mucho más integradas que las sociedades burguesas de finales del siglo XX: la explotación de las clases subalternas exigía entonces ciertas formas de sociabilidad por entero ausentes en el Brasil o el México capitalista de nuestros días.' Los sectores excluidos 'viven económica, social, cultural y ecológicamente segregados.' (Borón, ¿1995?, 34).

Esta visión la ha confirmado también Sebastián Edwards desde otro ángulo: 'El comportamiento de América Latina tampoco ha sido satisfactorio desde el punto de vista social. En la mayor parte de los países las condiciones sociales, particularmente la pobreza, no ha mejorado. En algunos países, el desempleo ha aumentado rápidamente, levantando la cuestión de si estas economías orientadas al mercado están en condiciones de crear empleos tan rápidamente como es necesario para absorber la creciente oferta de trabajo.' (Edwards, 1997, 95).

Como ha señalado Jaime Preciado, esta situación 'es contestada por sectores sociales cada vez más amplios que se ven afectados.' (Preciado, 1997, 82).

Carlos Juan Moneta (1996) por su parte, ha hecho un significativo aporte al análisis de la globalización al proponer un estudio de su dimensión cultural, calificándola como 'el eslabón perdido' del proceso. Subrayando las tensiones a las que están sometidas las identidades nacionales debido a los procesos globalizadores, que van desde la concentración urbana hasta la existencia de políticas culturales transnacionales, el autor señala acertadamente que se está produciendo 'una transformación misma, muchas veces turbulenta' de aquéllas, ante lo cual se requieren iniciativas que permitan una adaptación activa de los ciudadanos a este proceso. De las propuestas que hace Moneta, hay varias

que, desde el punto de vista social, parecen particularmente importantes en nuestro continente: la conveniencia de un cambio drástico de contenido y enfoque en las políticas culturales, vinculándolas 'a los nuevos escenarios de información y comunicación'; el mejoramiento de los componentes culturales de las relaciones internacionales y transnacionales; el aprovechamiento de la diversidad cultural de América Latina y el Caribe en función de la defensa de nuestra 'especificidad frente a las corrientes homogeneizadoras externas'; y la ampliación de 'la participación en las decisiones y procesos de cambio económico y político al mayor y más variado espectro de actores.'

A diferencia de la globalización, que escapa a la acción directa de los gobiernos y ante la cual solo cabe la adaptación activa e inteligente para maximizar sus beneficios y minimizar sus costos, la integración regional constituye un instrumento importante en manos de los gobiernos y otros actores sociales y puede convertirse, junto a otras políticas públicas, en el vehículo idóneo para la promoción de un desarrollo sostenible con equidad. La *conventional wisdom* acerca del tema ha aceptado como hipótesis casi sin discusión que la integración regional es una idea fuerza de carácter positivo y que el camino a seguir es el de avanzar desde la integración comercial a la económica, por vía de los acuerdos de libre comercio, las uniones aduaneras y de ahí a las monetarias, lo que inevitablemente llevará a la integración política.

Sin embargo, conviene alertar de antemano contra una percepción idílica de la integración regional. Tanto los avances y retrocesos del exitoso experimento europeo como los fallidos intentos latinoamericanos y caribeños demuestran tal aserto. Lo primero que hay que considerar es que, aún en los casos en que ha sido exitoso, se trata de un proceso de compleja y prolongada puesta en práctica que requiere a la vez de una clara visión acerca de sus oportunidades y riesgos, de una férrea y persistente voluntad política y de una ponderación acertada acerca de los caminos por los cuales debe encauzarse. En segundo lugar, la definición misma sobre qué se entiende por 'integración' y la conceptualización teórica acerca de definiciones, variables e indicadores han sido siempre polémicas, como lo señalaron hace más de 15 años James Dougherty y Robert Pfaltzgraff Jr. (1981, 417-467). El creciente debate académico actual sobre el tema, que incluso cuestiona los propios presupuestos acerca de la integración, confirma que, a pesar de la creciente literatura, todavía no existe un consenso substancial a ese nivel, lo que contrasta evidentemente con el discurso político integrador internacional.

Alberto Alesina, Enrico Spolaore y Romain Waicziarg (1997) han escrito recientemente un provocativo trabajo en el que se argumenta que la integración económica (entendida por ellos como una liberalización del comercio y una 'globalización' de los mercados) está 'en relación inversa' con el tamaño de los Estados y conduce al 'separatismo político'. Por su parte, Barry Eichengreen (1996), al estudiar la más reciente evolución de la Unión Europea, se ha cuestionado que la integración monetaria sea imprescindible para la consolidación de los beneficios de la integración económica y que la integración política, a su vez, resulte esencial para maximizar las ganancias en eficiencia de la integración monetaria. De otro lado, las más recientes investigaciones en torno al experimento integrador que condujo a Europa del Mercado Común, a la Comunidad y, más recientemente, a la Unión, tienden a argumentar que los Estados Nacionales del viejo continente, lejos de debilitarse, han sido rescatados o se han fortalecido. Tales son las conclusiones a la que han llegado por caminos independientes Alan S. Milward en su fundamental obra **The European Rescue of the Nation State** (1992) y Andrew Moravcsik en varios trabajos que próximamente aparecerán en forma de libro (1994).

Desde otro ángulo, algunos autores vienen estudiando los distintos procesos integradores regionales existentes con el fin de desentrañar sus características. James Mittelman (1996) ha adelantado ciertas conclusiones a las que ha arribado como participante en el proyecto sobre 'El Nuevo Regionalismo', patrocinado por el Instituto Mundial para las Investigaciones sobre el Desarrollo Económico de la Universidad de las Naciones Unidas, dirigido por Björn Hettne, cuyos resultados verán próximamente la luz en la forma de una colección de ensayos. Conviene resumir algunas de estas apreciaciones. El 'nuevo regionalismo', según este estudio, abarca un conjunto de fenómenos muy amplio y diverso, en el cual se incluyen proyectos 'clásicos' en el ámbito de macro regiones y experimentos novedosos a nivel subregional, incluso entre zonas específicas de dos o más países distintos, como por ejemplo las que se vienen desarrollando en el Sudeste Asiático, en específico el Triángulo de Crecimiento Johor-Singapur-Riau entre partes de Malasia, Singapur y Tailandia. Mittelman también subraya el carácter contradictorio del regionalismo actual, que entraña procesos de integración y de desintegración, aunque reconoce que, a diferencia del pasado, en general hay una tendencia hacia un regionalismo más abierto (1996, 190-191).

Tres ideas adelantadas por Mittelman merecen subrayarse. Primero, su propuesta de clasificación de las formas de regionalización en cinco categorías distintas: autocéntricas, desarrollistas, neoliberales, degeneradas

y transformadoras (1996, 189). Aunque este intento puede no resultar del todo satisfactorio, y no corresponde aquí detallarlo, sí resulta conveniente el esfuerzo por definir una tipología. Segundo, la característica más importante del nuevo regionalismo es que tiene un carácter realmente mundial, abarcando todas las regiones del globo y estableciendo vínculos externos mucho más amplios. Estos procesos no están siendo conducidos en todos los casos por superpotencias 'desde afuera y arriba' sino que se promueven espontáneamente y 'desde adentro y abajo' (192). Tercero, aunque se trata de procesos iniciados por los actores estatales en primera instancia, 'el crecimiento de la sociedad civil regional, incluyendo redes sociales y culturales, provee ímpetus.' (192)

Además, los nuevos procesos de integración regional a escala mundial se dan en un contexto sumamente contradictorio. Por un lado, ellos son a la vez una respuesta a los desafíos de la globalización y una forma de insertarse en la economía mundial desde una posición mucho más favorable. De lo que se trata es de lograr una nueva división internacional del trabajo que posibilite la competitividad necesaria de las distintas economías nacionales en un mundo que se reestructura sobre la base de mega bloques regionales. (Mittelman, 1995, 279-282).

Por otro lado, como han señalado varios autores, la globalización ha provocado de forma paradójica una interrelación más estrecha entre la economía mundial en su conjunto y las economías locales subnacionales. (Preciado y Rocha, 1997, 27). James Rosenau ha inventado el término 'fragmegración' para definir este proceso que fragmenta e integra a la vez a las sociedades a través y dentro de las fronteras de sus Estados nacionales. (Rosenau, 1997). Abocarse a un proceso de integración regional y/o subregional en América Latina y el Caribe en la actualidad significa tomar en cuenta esta nueva realidad.

Por ser el más avanzado, sostenido y completo proyecto de integración regional vigente en la actualidad, resulta importante tomar en cuenta aquellas lecciones que puedan sacarse de los éxitos y fracasos de la experiencia europea. L. Alan Winters (1997) ha intentado hacer un balance de las lecciones que se derivan para los países subdesarrollados de este proceso que acaba de cumplir 40 años de existencia. A los efectos de esta breve presentación, hay tres que resultan importantes. La primera es que el fenómeno de la integración europea ha sido esencialmente político-ideológico movido 'por una gran visión que tuvo efectos económicos residuales afortunados.' A esta conclusión habría que agregar, sin embargo, que lo que Winters define como 'efectos económicos residuales afortunados' se debió, ante todo, a las favorables políticas de bienestar social que

llevaron adelante los gobiernos europeos en las 3 décadas iniciales. La concepción de que la integración europea tendría que producirse sobre la base del principio de que ninguna región o sector social debía ser perjudicado llevó a la creación de los fondos de cohesión social que jugaron un papel decisivo en lograr el acceso y exitosa incorporación de los países del Sur (Grecia, Portugal y España) a la Comunidad en la década de 1980, de lo cual dedujo Winters su lección número 4.

Teniendo en cuenta que el proceso integrador europeo se ha caracterizado por la alternancia de períodos de euforia y entusiasmo que lo han acelerado y de pesimismo y duda que lo han estancado o hasta revertido, Winters ha sugerido que ha resultado importante la existencia de la Comisión, la cual ha sido 'vital para el objetivo de la integración como guardián y campeón del ideal europeo.' De ello se deduce que los proyectos integradores deben buscar el establecimiento de alguna institución o autoridad supranacional que le dé continuidad a la aspiración común, cuando los Estados que lo integran, por cualquier razón, desfallezcan.

Una lección importante que no fue incluida por Winters y que cobra particular significación en las actuales circunstancias, surge de uno de los fallos más evidentes que se observan en el panorama actual de conformación de la Unión Económica y Monetaria. La fundación, impulso y desarrollo de la integración europea desde el Tratado de Roma hasta el de Maastricht fue conducido por las elites europeas, sin que los pueblos del continente participaran de una forma significativa. La integración europea fue producto de un 'suave despotismo ilustrado', según lo definiera Enrique Barón Crespo, eurodiputado socialista español que presidió el Parlamento Europeo entre julio de 1989 y enero de 1992. (1995, 29). El desenlace negativo del primer referéndum danés sobre Maastricht y el 'casi no' del francés en 1993 pusieron sobre el tapete el tema del 'déficit democrático' que padecen las instituciones de la Unión Europea, el cual se vincula al tema de la doble adhesión de los ciudadanos europeos a su Estado nacional y al ideal de 'Europa'. (Weiler, 1995; Milward, 1995).

Finalmente, como ha demostrado Alan Milward, al igual que la cohesión del Estado Nación se ha sustentado por la puesta en práctica de 'políticas nacionales diseñadas a asegurar beneficios materiales para amplios grupos sociales', un proceso de integración, que siempre implica la cesión limitada de algunas facultades soberanas, sólo puede obtener la adhesión y apoyo de los ciudadanos de sus respectivos países miembros si logra esos mismos o similares beneficios en el marco de una nueva forma de cooperación internacional con otros Estados Nación. (1993, 182) Al

aumentar el desempleo y el consecuente malestar social, e identificarse el mismo, con razón o sin ella, con los criterios de convergencia aprobados en Maastricht, el 'ideal europeo' ya no resultó tan atractivo para las amplias capas populares del viejo continente. De ahí la importancia que la cuestión social adquiere dentro del proceso integrador, como lo han señalado recientemente varios estudiosos de la Unión Europea. (Begg y Nectoux, 1995; Judt, 1997).

Según frase muy atinada de Heraldo Muñoz, 'la integración es una esperanza frustrada de los países de América Latina, pero continúa siendo un instrumento esencial para asegurar el crecimiento de las economías latinoamericanas y el bienestar de sus ciudadanos.' (1996, 122). Por ello, no debe extrañar que, después de los fallidos intentos de las décadas de 1950, 1960, 1970 y 1980, los proyectos integradores se hayan convertido nuevamente en temas de alta prioridad política para la mayor parte de los países de la región en la década de 1990. Sin embargo, el debate sobre la integración adolece de una serie de paradojas que vale la pena contrastar y someter a crítica. A nivel del discurso político, sigue siendo promovida como una idea fuerza de gran atractivo y beneficio: la aspiración aún por materializar de nuestros próceres. A nivel de la práctica cada vez más se marcha hacia una aceptación acrítica de una concepción técnico económica del problema, por decirlo de alguna forma, lo que restringe la discusión y el análisis de las opciones de integración, circunscribiéndolas al discurso neoliberal prevaleciente sobre liberalización comercial como paradigma basado en los supuestos beneficios que comporta dejar que la 'mano invisible' del mercado resuelva los problemas sociales. A nivel del debate académico sigue prevaleciendo una diversidad y confusión importantes, que 'requiere de un enfoque crítico y alternativo'. (Véase Regueiro, 1997, 128).[3]

Como ha señalado Jaime Estay, los actuales procesos de integración latinoamericanos y caribeños adolecen de tres tipos de problemas presentes en los esquemas fracasados de las décadas anteriores: 'el mayor énfasis sigue estando puesto casi exclusivamente en los aspectos comerciales, en desmedro de otros componentes de la vinculación y del posible desarrollo de medidas tendientes a lograr mayores niveles de comple-

3 Debo decir aquí que aún cuando concuerdo con Lourdes Regueiro en la diferencia entre Europa y América Latina y el Caribe a la hora de estudiar la integración, no me parece irrelevante lo que ella define como 'el referente eurocentrista', precisamente por la centralidad que tienen en el mismo los problemas sociales, tanto en los éxitos como en los fracasos.

mentación tecnológica y productiva y a avanzar en otras áreas que pudieran ser incorporadas al proceso integrador'; 'hay una evidente falta de atención hacia los problemas derivados de la heterogeneidad y diferencias de desarrollo existentes entre los participantes'; el esfuerzo integrador 'está muy lejos de transformarse en el valor cultural compartido en el interior de cada una de las sociedades latinoamericanas.' En resumen, para el profesor-investigador de la Universidad de Puebla, 'hasta la fecha la integración formalizada a través de los esquemas apunta casi exclusivamente a los aspectos económicos y es, a lo más, una integración del capital, constituyendo todo ello un obstáculo de primera importancia para un verdadero avance del esfuerzo integrador.' (1997b, 74-75).

Por otra parte, el cambio en la política estadounidense hacia la integración latinoamericana, promovido inicialmente en la Iniciativa de las Américas del presidente George Bush, concretado en la negociación y firma del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte que incorporó a México al ya establecido entre Estados Unidos y Canadá y proyectado hacia el resto de la región por el presidente Bill Clinton en su convocatoria a la Cumbre de las Américas de Miami en 1994 y su llamado a establecer un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el 2005, ha introducido a la región en un laberinto aún mucho más complejo que el que ya existía, al cuestionar en la práctica el principal presupuesto integrador latinoamericano y caribeño. (Rocha, 1997a, 175-176). Esta transformación ha llevado a muchos estudiosos a preguntarse si América Latina y el Caribe se encamina hacia un proceso neopanamericano, que tendría su norte en el establecimiento del ALCA, o neobolivariano, que tendría sus coordenadas en los actuales intentos subregionales representados por el MERCOSUR, la Comunidad Andina, el G-3, el Mercado Común Centroamericano, el CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe. (Véase Rocha, 1997b, 73-74).

El problema básico con un proyecto integrador neopanamericano, como ha señalado Socorro Ramírez, es que implicaría una 'regionalización vertical' en la cual 'economías comparativamente pequeñas se asocian a alguna(s) de las grandes potencias globales con el fin de beneficiarse de sus capitales, sus empresas, tecnologías y mercados.' Como se trata de un proyecto que en definitiva busca la inserción mundial a través del 'enganche' con una economía altamente globalizada, como es la estadounidense, 'las economías subalternas se ven obligadas a pagar un alto costo'. Para Estados Unidos, sin embargo, este tipo de proyecto le asegura un mercado y 'constituye un mecanismo de presión ante un eventual proteccionismo excesivo de la Unión Europea y Japón.' (1997, 130-131).

Los beneficios que puedan derivarse para América Latina y el Caribe de un proyecto como el ALCA son al menos cuestionables por tres grupos de razones. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que es Estados Unidos el que sienta la pauta del proceso negociador, como demuestra el debate alrededor de la 'vía rápida'. Habría que añadir, además, que es altamente improbable que la Administración Clinton logre obtener la autorización necesaria del Congreso antes del fin de su mandato en el 2000 y, si la obtiene, estará fuertemente condicionado, lo que hará que traslade los costos a los demás países envueltos en el proceso. Habría que ver qué sucedería con la próxima administración y que correlación se establecería en el Congreso, donde hay dos sectores que se mueven en función de un 'endurecimiento' de la postura negociadora estadounidense, la 'derecha conservadora unilateralista', al estilo del republicano Jesse Helms, y la 'izquierda liberal multilateralista' al estilo del demócrata Richard Gephardt.

En segundo lugar, el modelo que probablemente sirva de base para el ALCA es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el cual México tuvo que pagar altos costos para lograr lo que en definitiva perseguía, un clima más favorable para las inversiones y un mayor acceso al mercado norteamericano. Una de las conclusiones a sacar del TLCAN es que a los países en desarrollo que se vinculan a economías desarrolladas por medio de acuerdos de libre comercio se les imponen obligaciones mucho mayores en todos los terrenos, como incluso ha reconocido Jeffrey Schott (1997). Pero debe tenerse en cuenta además que en México existían y existen fuertes intereses políticos y de seguridad norteamericanos que aumentaban su capacidad de negociación, lo que no es el caso con el resto de América Latina y el Caribe. Por ello, no resultará sorprendente si el TLCAN 'se convirtiera en una anomalía más que en un precursor de tendencias futuras en la integración profunda entre el Norte y el Sur.' (Haggard, 1995, 99).

En tercer lugar, porque a pesar de la aparente vocación social de ciertos acuerdos de la Cumbre de Miami y de las iniciativas posteriores, no hay ninguna prueba empírica que demuestre que una zona de libre comercio de este tipo promueva lo que constituye el elemento central de toda política de desarrollo económico y que en aquel momento se definió como 'erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro Hemisferio'. Vale la pena recordar que en este terreno, los Presidentes reunidos en la ciudad floridana afirmaron solemnemente:

> "Resulta políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos sectores de nuestras poblaciones se encuentren marginados

> y no participen plenamente de los beneficios del desarrollo. Con el objetivo de lograr una mayor justicia social para todos nuestros pueblos, nos comprometemos individual y colectivamente a mejorar el acceso a la educación de calidad y a la atención primaria en materia de salud, así como a erradicar la pobreza extrema y el analfabetismo. Todos deben tener acceso a los frutos de la estabilidad democrática y del crecimiento económico, sin discriminación por motivos de raza, sexo, nacionalidad de origen o religión". (Cumbre, 1994, 83).

Pero el problema de la desigualdad generado por la pobreza extrema no sólo tiene un carácter de principios, sino que tiene una dimensión práctica que se vincula con el tema del desarrollo. Como ha demostrado un reciente estudio del Banco Mundial, realizado por Klaus Deininger y Lyn Squire, existe 'una fuerte vinculación entre el crecimiento en general y la reducción de la pobreza.' (1997, 588). Por ello, una estrategia diseñada a disminuir la pobreza es condición *sine qua non* para la consecución de los objetivos del desarrollo.

Teniendo en cuenta los argumentos señalados a lo largo de este trabajo, se puede llegar a la conclusión de que un proceso de integración puede contribuir a disminuir los problemas sociales agudizados por la globalización de las economías sólo si enfoca directamente el tema de la pobreza extrema y de la desigualdad. La experiencia positiva y negativa del proyecto europeo subraya la importancia de los factores sociales para lograr una transformación cuyos beneficios alcancen a todos los sectores de la sociedad, lo que a su vez reforzará el apoyo democrático a la mutación integradora, que tiene significativas implicaciones para la soberanía de los Estados, un valor sumamente importante para los ciudadanos de nuestros países. La creación de un Área de Libre Comercio de las Américas no significa necesariamente que estos problemas sean enfocados con la importancia que ellos tienen debido a las asimetrías presentes entre Estados Unidos, cuyos intereses económicos y políticos no son los del resto de la región, y América Latina y el Caribe.

Lo anterior no significa necesariamente el abandono unilateral del proceso de negociación del ALCA. Si América Latina y el Caribe pudieran obtener de Estados Unidos sus demandas históricas relacionadas con una relación más equitativa y con el acceso a los capitales inversionistas y al mercado norteamericano, uno de los más protegidos del mundo a pesar del discurso librecambista de sus dirigentes, el ALCA pudiera resultar altamente favorable para la región. Pero ello no será nada fácil si América Latina y el Caribe no enfrentan esta negociación desde posiciones

robustas, lo que solo podría lograrse manteniendo todas las opciones abiertas y reforzando sus vínculos con otras regiones, como la Unión Europea y Asia Pacífico, para lo cual existen actualmente significativas 'ventanas de oportunidad'. Por ello, sería recomendable que el proceso de integración regional siguiera avanzando en el ámbito de las subregiones, como lo ha venido haciendo hasta ahora, pero asegurando que los mismos sean asumidos por los distintos sectores sociales sobre la base de una agenda que no se limite a los aspectos de liberalización comercial y que ponga en su centro el tema de la superación de la pobreza y la desigualdad. Sólo así podrá asegurarse el objetivo propuesto en el proyecto preparado por la parte chilena para la II Cumbre, acerca de que 'el respeto a la persona humana y al pleno desarrollo de sus capacidades encuentren la vigencia que merecen.'

Referencias

Alesina, Alberto, Enrico Spolaore y Romain Wacziarg (1997). *Economic Integration and Political Disintegration*, Cambridge: Harvard University, Mimeo.

Banco Interamericano de Desarrollo (1997). *América Latina tras una década de reformas:Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1997*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Septiembre de 1997.

Baró, Silvio (1997). 'Globalización: Contradicciones, Implicaciones y Amenazas', en *Análisis de Coyuntura No. 2. Globalización: Desafíos en el Mundo de Hoy*. La Habana: AUNA Asociación por la Unidad de Nuestra América, 31 de marzo de 1997.

Barón Crespo, Enrique (1995). '¿Cómo dar la palabra a los electores?,' en Paddy Ashdown y otros, *¿Cómo pueden los electores de la Unión Europea hacer oír su voz?*, Bruselas: The Philip Morris Institute for Public Policy Research.

Begg, Iain y François Nectoux (1995). 'Social Protection and Economic Union', en *Journal of European Social Policy*, Vol. 5, No. 4.

Borón, Atilio (1995?). *La sociedad civil después del diluvio neoliberal*, Buenos Aires: EURAL. Mimeo.

Brzezinski, Zbigniew (1993). *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the 21st Century*, New York: Charles Scribner's Sons.

Castles, Stephen (1997). *Globalisation and Migration: Some Pressing Contradictions*, Paris: Keynote address at the UNESCO-MOST Intergovernmental Council, 16 June 1997. Mimeo.

Cumbre de las Américas (1994). *Declaración de Principios, en Cuademos de Nuestra América*, Vol. XII, No. 24, Julio-Diciembre de 1995.

Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996). 'New Data Set Measuring Income Inequality', en *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 3, September 1996.

Diálogo Interamericano (1992). *Convergencia y Comunidad: Las Américas en 1993*. Washington: Instituto Aspen.

Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff Jr. (1981). *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, New York: Harper & Row.

Edwards, Sebastián (1997). 'Latin America's Underperformance', en *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 2, Marzo/Abril.

Eichengreen, Barry (1996). *A More Perfect Union? The Logic of Economic Integration*, Princeton, N.J.: International Finance Section, Department of Economics, Princeton University. (Essays in International Finance, No. 198, June 1996).

Estay Reyno, Jaime E. (1997a). 'Pasado y presente de la integración económica latinoamericana', en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia (1997), *América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopía de la integración*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Estay Reyno, Jaime E. (1997b). 'La integración económica americana: encuadre general, balance y situación actual', en Jaime Preciado Coronado, Jaime Estay Reyno y John Saxe-Fernández, *América Latina en la posguerra fría: Tendencias y alternativas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Haggard, Stephen (1995). *Developing Nations and the Politics of Global Integration*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Harnecker, Martha (1998). *Haciendo posible lo imposible: La izquierda en el umbral del siglo XXI*, (Versión preliminar), La Habana: Centro de Investigaciones Memoria Popular Latinoamericana (MEPLA).

Judt, Tony (1997). 'The Social Question Redivivus', en *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4, September/October.

Marx, Carlos y Federico Engels (1973). *Obras Escogidas en tres tomos*, Moscú: Editorial Progreso.

Milward, Alan S. (1992). *The European Rescue of the Nation State*, London: Routledge.

Milward, Alan S. y otros (1993). *The Frontier of National Sovereignty: History and theory 1945-1992*, London: Routledge.

Milward, Alan S. (1995). 'Allegiance: The Past and the Future', en *Journal of European Integration History*, Vol. 1, No. 1, Baden-Baden: NOMOS Verlagsgesellschaft para el Grupo de Enlace de Profesores de Historia adjunto a la Comisión Europea.

Mittelman, James H. (1996). 'Rethinking the "New Regionalism" in the Context of Globalization', en *Global Governance* 2 (1996).

Mittelman, James H. (1995). 'Rethinking the internacional division of labor in the context of globalisation', en *Third World Quarterly*, Vol. 16, No. 2.

Moneta, Carlos Juan (1996). 'La dimensión cultural: el eslabón perdido de la globalización', en *Capítulos del SELA*, No. 47, Julio-Septiembre.

Moravcsik, Andrew (1994). *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Cambridge: Center for European Studies, Harvard University, 1994. Working Paper Series No. 52. (Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association).

Muñoz, Heraldo (1996). *Política internacional de los nuevos tiempos*, Santiago de Chile: Editorial los Andes. (Series Temas de Hoy).

Preciado Coronado, Jaime (1997). 'Alternativas al neoliberalismo en la América Latina de la posguerra fría', en Jaime Preciado Coronado, Jaime Estay Reyno y John Saxe-Fernández (1997). *América Latina en la posguerra fría: Tendencias y alternativas*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Preciado Coronado, Jaime, y Alberto Rocha Valencia (1997). 'Problemas y desafíos actuales del proceso de regionalización de América Latina y el Caribe', en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia, *América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopía de la integración*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Ramírez, Socorro (1997). 'El grupo de los tres (G-3) ¿Proyecto neopanamericano o neobolivariano?', en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia, *América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopía de la integración*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Ramonet, Ignacio (1997). *Géopolitique du chaos*, Paris: Editions Galilée. Collection L'espace critique.

Regueiro Bello, Lourdes María (1997). 'La integración latinoamericana: apuntes para un debate', en *Revista de Ciencias Sociales*, San Juan: Centro de Investigaciones Sociales de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

Rocha Valencia, Alberto (1997a). 'América Latina en su laberinto: integración subregional, regional y continental', en Jaime Preciado Coronado y Alberto Rocha Valencia, *América Latina: Realidad, Virtualidad y Utopía de la integración*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.

Rocha Valencia, Alberto (1997b). 'América Latina: la gestación del Estado-región supranacional en la dinámica política de la integración regional y subregional', en *Estudios Latinoamericanos*, Nueva Época, Año IV, Núm. 7, Enero-Junio, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Rosenau, James (1997). 'Cambio y complejidad: Desafíos para la comprensión en el campo de las relaciones internacionales, en *Análisis Político*, No. 32, Septiembre/Diciembre, Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ruggie, John Gerald (1995). *At Home Abroad, Abroad at Home: International Liberalization and Domestic Stability in the New World Economy*, Florence: The Robert Schuman Centre at the European University Institute. (Jean Monnet Chair Papers, No. 20).

Schott, Jeffrey J. (1997). *NAFTA: An Interim Report*, Washington: Institute for International Economics. (Paper prepared for the Third Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, held in Motevideo, Uruguay, June 29-July 1, 1997).

Secretaría Permanente del SELA (1996). 'Riesgos y oportunidades de la globalización', en *Capítulos del SELA*, No. 47, Julio-Septiembre.

Valdés Paz, Juan y otros (1996). 'Controversia – La globalización: una mirada desde la izquierda', en Temas, No. 5, 1996, La Habana: Fondo para el Desarrollo de la Cultura y la Educación.

Weiler, J.H.H. (1995). *Europe After Maastricht-Do the New Clothes Have an Emperor?*, Harvard Jean Monnet Working Paper 12/95, Cambridge: Harvard Law School, Jean Monnet Chair.

Winters, L. Alan (1997). *What Can European Experience Teach Developing Countries About Integration?*, Washington D.C.: Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank. (Working Paper Series 215).

ALCA-CUBA
PARTICIPACIÓN O MARGINACIÓN

FRANCISCO LEÓN[1]

PRESENTACIÓN

Las reformas económicas socialistas en China y Vietnam, así como las reformas para su transición a la democracia y la economía de mercado en Hungría, Polonia, la República Checa, y otras repúblicas centro orientales europeas han permitido en los últimos años a regímenes socialistas y ex-socialistas enfrentar la participación en su bloque económico regional. Durante la presente década Cuba igualmente ha iniciado sus reformas económicas al tiempo que el proceso de integración conocía un auge extraordinario en su bloque regional latinoamericano y a partir de 1994 en una dimensión hemisférica del mismo. ¿Cuáles son las perspectivas de que el régimen y la economía isleños puedan avanzar durante el proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) hacia una participación en el mismo?

Hace cuatro años tenía lugar el lanzamiento de la propuesta del ALCA en la Cumbre Presidencial de Miami y, coincidentemente el gobierno cubano hacía cambios básicos a su programa de ajuste en respuesta a protestas populares, la crisis de los balseros y los desequilibrios económicos que llevaron al peso a su nivel histórico más bajo frente al dólar y a la economía sumergida a su mayor dimensión desde 1959. Hoy

---

1 Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL y Presidente del Instituto de Estudios Cubanos. Las opiniones expresadas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad y no coinciden necesariamente con las de la CEPAL y el IEC.

contemplamos el *impasse* de las negociaciones del ALCA por la negativa del Congreso a la solicitud de vía rápida o *fast track*, del presidente Bill Clinton; y, en contrapartida, la expansión acelerada del comercio interamericano, de los acuerdos de integración latinoamericano y de los tratados de libre comercio entre Canadá y México con países latinoamericanos. Mientras, Cuba celebra el éxito de su programa de ajuste a la vez, que comienza una nueva crisis económica provocada por la escasez de divisas y la incapacidad de acceder al financiamiento externo en las condiciones y plazos exigidos para transformar su economía, reinsertarse en la economía internacional y comenzar un crecimiento sostenido.

Varias son las razones que hacen de la coyuntura actual una oportunidad única y altamente favorable para que Cuba inicie realmente su proceso de integración a los acuerdos subregionales emergentes entre los países de las Américas (NAFTA, MERCOSUR, CARICOM, Mercado Común Centroamericano), superando así la adhesión formal (Asociación de Estados del Caribe) o la marginación, a las que la limitaban el rechazo del actual gobierno a iniciar una transición al modelo común de democracia y la reforma económica exigida por los procesos de integración con países de economía de mercado y regímenes democráticos.

Políticamente, el gobierno y el Partido Comunista (PC), ante la creciente heterogeneidad social, de intereses de clases e ideológica de la población, está profundizando la diversificación de tendencias internas en el gobierno y el PC autorizó las prácticas religiosas, que resulten compatibles con la mantención del control político. Y pareciera que no podrá dilatar la autorización legal de organización a los grupos de interés emergentes, como los cuenta propistas, con los cuales tienen que establecer acuerdos estables (tributarios, prácticas laborales, etc.) que reemplacen al miedo y el uso de la fuerza. Ni continuar postergando la de la oposición política interna si desea mantener la legitimidad de los mecanismos de consulta y participación democrática, al no poder recurrir como en el pasado a la migración masiva ni a la estatización de las actividades privadas[2].

En el plano regional latinoamericano asistimos al debilitamiento de los procesos de transición democrática, asociado al afán reeleccionista de algunos presidentes en ejercicio, la caída de la participación electoral de la

2 El puente aéreo de Camarioca(1966-7), el éxodo del Mariel(1980) y la salida autorizada de balseros (verano de 1994) han sido los eventos mas importantes de migración masiva. La estatización de las actividades privadas culmino a fines de los anos sesenta con la operación "timbiriche" que afecto a las pequeñas empresas urbanas.

población y, la persistencia de los enclaves autoritarios en algunas de las democracias nacientes. Un contexto que fortalece la posición de quienes son favorables a una revisión de los supuestos de evolución lineal en que se basaron algunas transiciones democráticas y a la flexibilización de la condicionalidad política al ingreso en los acuerdos de integración subregional[3].

En lo económico, el éxito del ajuste permitiría a las autoridades cubanas adoptar, en un escenario externo más amigable, un programa de cambios y de crecimiento económico de mediano y largo plazo como el requerido para la integración a uno de los acuerdos subregionales. Y, de este modo, la negociación de la deuda y el refinanciamiento externo serían más viables al existir un programa acordado con un grupo de países latinoamericanos, eximiendo a la población y al país del costo de un nuevo ajuste económico. En efecto, es difícil imaginar que este o cualquier otro gobierno pueda mantenerse si tiene que pagar el costo social habitual de un nuevo programa de ajuste con los niveles de desigualdad y de pobreza prevalecientes como señaló el presidente Fidel Castro en una conferencia de prensa durante las celebraciones de la Organización Mundial del Comercio este año en Ginebra.

Internacionalmente, la opción de integrarse a uno o más de los acuerdos subregionales permitiría darle perspectiva a los tratados bilaterales de comercio con países latinoamericanos miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y con miembros del NAFTA (México y Canadá). Y, tarea más difícil a cualquier administración y Congreso en Estados Unidos resistir las presiones para modificar la Ley Helms Burton, favoreciendo las negociaciones de comercio y de financiamiento externos de Cuba, inclusive con los propios Estados Unidos.

Muchos argumentarán que este escenario choca para su viabilización con la obstinación del gobierno y el PC cubanos en rechazar aquellos cambios políticos que conduzcan a la democratización y priorizar las reformas económicas que les permitan sobrevivir y preparar la recuperación del sector de empresas estatales. Es posible que algunos miembros del gobierno y del PC cubano insistan en su estrategia de postergar las oportunidades de cambio y de reinserción internacional subordinándolas a los objetivos de reafirmación socialista y de mantención del poder

3 La experiencia reciente de manejo de la crisis paraguaya en el seno del MERCOSUR muestra como esta flexibilización puede ir asociada a una formalización de la cláusula de condicionalidad democrática.

político. Pero, esta vez, el costo interno e internacional de diferir la mejora del bienestar de la población en base a un crecimiento económico sostenido, podría erosionar definitivamente la escasa legitimidad del régimen en la ciudadanía nacional y en la comunidad mundial.

LAS ENSEÑANZAS DE LAS EXPERIENCIAS CON LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE PAÍSES SOCIALISTAS Y POS-SOCIALISTAS

Durante la presente década el gobierno cubano ha dado pasos importantes para su reintegración a la comunidad de naciones latinoamericanas y caribeñas al participar en algunos de los mecanismos de formación de consensos regionales como las Cumbres Iberoamericanas, adherir a la Asociación de Estados del Caribe, iniciar negociaciones para la participación en el CARICOM, multiplicar los acuerdos y negociaciones comerciales bilaterales con varios países de la región e inclusive, aceptar el consenso sobre democracia de Viña del Mar (1996) y la declaración de principios - incluyendo la democracia- de la Asociación de Estados del Caribe. A la vez que ha sido fluctuante en su aproximación al Grupo de Río, generador de consensos y promotor de acuerdos regionales, indiferente a propuestas tendientes a su reintegración a la OEA y, pesimista sobre la viabilidad de su participación a algunos mecanismos de integración (MERCOSUR) o crítico de los resultados de acuerdos creando zonas específicas de libre comercio como el NAFTA y de propuestas más generales como el ALCA.

En su estrategia de reintegración regional el gobierno cubano ha reconocido, en forma similar a la de países socialistas como China y Vietnam y a los possocialistas de Europa centro-oriental, que el éxito de la inserción global depende de la alcanzada regionalmente. Sin embargo, Cuba enfrenta limitantes a su reintegración distintas a ambos tipos de países, las que hacen más difícil el logro de ese objetivo.

China y Vietnam pudieron comenzar su participación en el proceso de integración del este y sudeste asiático sin enfrentar la condicionalidad de reformar sus regímenes políticos y, dada la inexistencia de mecanismos formales de integración económica, con una gradualidad en sus reformas. China además carecía de una deuda externa que limitase su acceso a las fuentes financieras regionales y extra regionales; y Vietnam tuvo gracias a sus hallazgos petroleros una compensación importante a sus limitaciones previas de acceso al financiamiento internacional asociadas a su deuda externa. En ambos casos, el recurso al ahorro interno fue consonante con

la apertura a la inversión extranjera, incluida la proveniente de las comunidades nacionales en el exterior del país. Y al menos Vietnam, ha contado con una cooperación técnica y financiera importante de países de la región, orientada a facilitar su reinserción regional e internacional, particularmente de Japón y extra regionales como Noruega.

Los países europeos centro orientales, en cambio al igual que Cuba, y las Américas tienen que enfrentar la doble condicionalidad política y económica preestablecida en la Unión Europea. En Europa, los acuerdos de Helsinki sobre derechos humanos establecieron un marco consensual al sistema de libertades políticas aceptables que precedió y contribuyó al derrumbe de los socialismos reales. Países como Hungría, la República Checa y Polonia mantuvieron su identidad europea durante el período socialista y contaron con una alta estima de sus vecinos occidentales por sus esfuerzos libertarios durante los años bajo la hegemonía soviética. Además, con pocas excepciones los países de la Europa centro-oriental tenían en común su nacionalismo antisoviético y la convicción de que la pertenencia al CAME y la adopción del socialismo de modelo soviético habían contribuido a su retraso y aislamiento de la economía mundial.

Iniciada su transición y reestructuración económica los países europeos centro-orientales encontraron junto a proyectos de larga data, como el de Unión Europea del Atlántico a los Urales, políticas explícitas de promoción de la inversión, el comercio, cooperación técnica y financiera e inclusive de moderado control de la migración europea centro oriental a los países de la Unión Europea. Igualmente, las relaciones económicas durante la vigencia del CAME, desaparecida la hegemonía soviética en la determinación de los acuerdos, fueron un factor favorable para establecer entre sus antiguos miembros mecanismos subregionales de integración funcionales al objetivo común de incorporación a la Unión Europea en el mediano plazo y de fortalecimiento en el corto plazo de los vínculos comerciales y financieros con los países de la Unión.

Aún así, es evidente la diferencia en el avance hacia la incorporación a la Unión Europea de los países que lucharon por su autonomía política de la Unión Soviética y obtuvieron al interior del CAME posiciones económicas más favorables a su industrialización y diversificación económica como Hungría, Polonia y la República Checa; que aquellos cuya dependencia política y especialización económica en el campo socialista acentuaron sus dificultades de incorporación a la economía global. Esta diferencia se expresa actualmente en el distinto status con que han sido considerados estos países en su proceso de incorporación a la Unión Europea y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Los países de la Europa centro oriental, en muchos casos tienen comunidades nacionales en otros países europeos y en Estados Unidos, las cuales representan una fuente de ingresos en divisas con las remesas familiares que envían y de flujos turísticos por la vuelta periódica de los miembros de esas comunidades a los países de origen. De igual forma los miembros de esas comunidades, aún en países donde son poco numerosos han contribuido al desarrollo de las relaciones políticas y comerciales entre los países de residencia y los de origen. Estos nexos están igualmente presentes en el caso de Vietnam, China y Cuba, pero en estos dos últimos casos las comunidades en el exterior, Taipei en el caso de China y la cubana en Estados Unidos y otros países (España, Venezuela, etc.) han sido también la base de apoyo de importantes lobbys muy eficaces y perseverantes en influir o determinar la política de los países de residencia hacia sus países de origen. China logró superar ese escollo, Cuba espera aún hacerlo.

Para Cuba la doble condicionalidad, económica y política, de las instituciones interamericanas (OEA, BID, Junta Interamericana de Defensa) y de los mecanismos de integración en su región de pertenencia, lejos de haber evolucionado al compás de un acuerdo como el de Helsinski lo hicieron bajo un crescendo de hostilidad entre Estados Unidos y Cuba pre desaparición del campo socialista y de la Unión Soviética y posteriormente de un reforzamiento del embargo económico y de los intentos de desestabilización del régimen cubano por parte de Estados Unidos, con el afán de acelerar su fin. En cambio en los períodos pre y pos derrumbe socialista el resto de las naciones americanas, han restablecido o fortalecido sus vínculos políticos, comerciales y de intercambio técnico y cultural con Cuba, en general, dejando en claro las diferencias de concepción económica y política, sus deseos de ver una mejoría respeto de los derechos humanos en la isla y el inicio de reformas económicas y políticas que favorezcan la plena reinserción cubana a la institucionalidad y al proceso de integración regional.

Esta relativa normalización de las relaciones interamericanas, exceptuado Estados Unidos, ha sido paralela a la de los países de la Unión Europea y más recientemente de Japón con quien Cuba acaba de concluir una renegociación de su deuda externa. Sin desestimar la importancia de esa relativa normalización, es claro que la misma mantiene a Cuba en una inferioridad manifiesta en sus posibilidades de integración regional y de reinserción mundial respecto a China y Vietnam y a los ex países socialistas de Europa centro-oriental. Cuba no forma parte del Fondo Monetario Internacional ni del Banco Mundial, ni cuenta con el apoyo

financiero alternativo del BID, es el único país latinoamericano que no ha concluido el acuerdo de cooperación con la Unión Europea y la cooperación que recibe de Canadá, España y algunos de los países latinoamericanos ni tiene como objetivo ni se aproxima a los niveles mínimos necesarios para iniciar la renegociación de su deuda externa ni su participación en el proceso de integración regional. Aún en el mero plano comercial, el mayor éxito exhibido por el gobierno cubano es el turismo siendo fácil comprobar que los dos millones de turistas al año que ha logrado atraer la Isla representan sólo el 10% de los 20 millones que individualmente Hungría, la República Checa y Polonia reciben anualmente con un gasto per cápita día superior al de los turistas cubanos.

Finalmente, Cuba intercala en su región como jinete solitario al carecer de otros en su condición socialista o que han iniciado reformas políticas y reestructuraciones económicas desde el socialismo o el pos socialismo orientadas a lograr o mejorar su inserción regional y global. Esa situación favorece el aislamiento cubano dado el alto costo que representa su condición de excepcionalidad, colocando la mayoría de los países el costo de la adaptación en Cuba. Tal vez esa condición solitaria explique, también, la actividad del gobierno y de las organizaciones políticas y civiles cubanas por mantener un liderazgo o el papel de referentes movilizado en organizaciones políticas y civiles del resto de los países de la región de las Américas.

EL DESAFÍO DE LA INSERCIÓN REGIONAL CUBANA

Caracterizado en términos comparativos a su especificidad socialista el desafío que representa la reinserción regional, veamos ahora los factores interamericanos, latinoamericanos y caribeños que pudieran hacerlo viable.

La región de las Américas ha tenido un desarrollo institucional donde junto a la interamericana han continuado desarrollándose institucionalidades subregionales, a menudo para generar mecanismos que permitan una mejor negociación de subconjuntos de países entre si o del resto de los países con respecto a Estados Unidos, dado el carácter hegemónico del mismo en la región. Esta dinámica de desarrollo institucional permite, igualmente, que algunas instituciones generadas en contextos superados, como el mundo bipolar de la guerra fría, coexistan con las surgidas al margen o inclusive para superar las limitaciones de aquella bipolaridad - como fue el caso del Grupo de Contadora y el Grupo de Países de Apoyo

en la crisis centroamericana, que evolucionaron para dar surgimiento al Grupo de Río- y puedan dar lugar a módulos de desarrollo institucional diversos en la misma región. En la actualidad estamos ante un momento de particular complejidad tanto del marco como de la dinámica de desarrollo institucional, dado que los países y subconjuntos regionales no quieren perder ninguna oportunidad ni dejar a un lado mecanismos potencialmente útiles en su objetivo de reinserción regional y global.

Si analizamos el nivel extra regional vemos como existen iniciativas para la creación de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA); la participación de Estados Unidos, Canadá, Chile, Perú y varios candidatos a hacerlo con la Asociación de Asia-Pacífico; y, las negociaciones con la Unión Europea de subconjuntos (MERCOSUR), países individuales (México) y de países individuales pero en el marco de la negociación de un subconjunto (Chile). Simultáneamente, subconjuntos o países de la región mantienen su participación en acuerdos comerciales extraregionales como el de Lomé.

En el plano regional, junto a la dinamización de los acuerdos de libre comercio en el marco de la ALADI, se multiplican los acuerdos subregionales, sean de actualización de acuerdos anteriores (Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano) o de creación de nuevos acuerdos (MERCOSUR). A la vez, que se acepta que estos acuerdos previos queden subsumidos en el acuerdo general que daría lugar al ALCA en el año 2005.

Esta breve referencia a la creciente complejidad institucional de las relaciones comerciales requiere ser enriquecida con un factor decisivo, la multidimensionalidad de las relaciones aún cuando se priorice el objetivo comercial (zona de libre comercio, unión aduanera, comunidad económica, etc.). En efecto, los subconjuntos de países suelen constituirse como tales también para salvaguardar la democracia en su subregión, mediar en conflictos fronterizos entre miembros o servir de marco para contactos entre miembros directamente. El ingrediente político, sin duda, nos remite al papel decisivo que tuvo y sigue teniendo el Grupo de Río en impulsar el proceso de integración regional, así como de mantener la posición latinoamericana y caribeña -vía formación de consensos- en las negociaciones con Europa o en la declaraciones conjuntas respecto a países no miembros del Grupo como en el caso de Cuba.

La diversidad institucional de la región es un factor que permite a Cuba una estrategia de aproximaciones sucesivas al poder iniciar negociaciones con bloques subregionales, donde la condicionalidad política no se expresa en una cláusula democrática formal y las relaciones comerciales y de cooperación técnica y económica no exigen la transformación de las

reglas de funcionamiento de su economía. Esta opción es la que hace del CARICOM una buena primera opción operativa después de haber integrado la Asociación de Estados del Caribe. Una vez iniciadas las negociaciones, la multidimensionalidad de las relaciones en el seno de los acuerdos, favorece el tratamiento de temas de interés común, internos como los vinculados al turismo o con terceros países como los acuerdos sobre narcotráfico con Estados Unidos.

Al mencionar como un primer paso la negociación con el CARICOM no estoy desconociendo que, previamente, el gobierno cubano haya explorado y desarrollado acuerdos bilaterales en el marco de la ALADI, acuerdos que mantendrían su vigencia de constituirse el ALCA en el 2005 sin la participación cubana. Lo cual les da un valor en sí a los mismos, si bien hay que reconocer que en un momento donde las economías más importantes de la región latinoamericana están involucradas en la negociación de acuerdos en su bloque de pertenencia y con países o bloques extraregionales, la prioridad de negociar un acuerdo con una economía pequeña y aislada del proceso de integración, es un costo en recursos técnicos y en tiempo que, a menudo, impide un avance aceptable para las partes.

En cambio, para un bloque subregional como CARICOM, Cuba es una economía de gran importancia actual y potencial y una carta política de gran valor en sus negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea. A la vez que para Cuba es la oportunidad[4] de poder introducir temas comunes que luego pueden llegar colectivamente a foros o instancias formadoras de consensos como la Asociación de Estados del Caribe. Veamos algunos de ellos para evaluar el potencial de estas iniciativas para favorecer una más amplia participación cubana al proceso de integración regional.

El turismo es, sin duda, el más importante sector de actividad en común de los miembros del CARICOM y de la Cuba pos derrumbe socialista. En el período de la guerra fría la suspensión de los viajes turísticos a la isla permitió a Estados Unidos aumentar su influencia en la zona al redistribuirse el turismo cubano pre revolucionario y parte el crecimiento turístico del período 1960-1990 hacia el Caribe. El gobierno cubano, en aquellos tiempos, encontró en la competencia por el turismo del norte hacia el Caribe un facilitador de sus relaciones con los miembros

4 Sin tener que discutir el tema de la condicionalidad política por ser miembros de la Asociación de Estados del Caribe.

del CARICOM. Posteriormente, Cuba comenzó a desarrollar su turismo bajo un marco de limitaciones que favorecieron la modalidad de turismo de grupo y viaje tipo charter, e inclusive orientados a una clientela económicamente diferente a la del resto del CARICOM, lo cual la mantuvo prácticamente sin competir con esos países. Actualmente, en cambio, Cuba necesita desarrollar al máximo su potencial turístico dado el papel determinante de ese sector en su economía después del derrumbe socialista en ese contexto y en el nuevo orden competitivo global y subregional, las relaciones con el CARICOM plantean a Cuba ahora la necesidad de proponer a sus socios una estrategia común donde se maximice la atracción turística al Caribe en su conjunto de manera a que la competencia se desarrolle junto con la expansión del turismo. El acuerdo en el CARICOM sobre tal propuesta permitiría, eventualmente, llevar esta al seno de la Asociación de Estados del Caribe[5].

Sin embargo, la conveniencia de comenzar la integración en su subregión geográfica, con quien se comparten similaridades en el campo de la producción y el comercio, no se limita a esto. Las islas del Caribe, sin beneficiarse de la continuidad geográfica que favorece a los países del Mercado Común Centroamericano, como es bien sabido constituyen una zona de seguridad de importancia para Estados Unidos y otros países de la Cuenca, cuyas producciones y comercio transitan por la zona, así como a nivel mundial por el comercio a través del Canal de Panamá. Esta característica permitiría a Cuba convertir en un problema de seguridad caribeña y de conveniencia económica subregional su conflicto secular con Estados Unidos sobre Guantánamo y aquellos más recientes como los derivados de la planta termonuclear de Cienfuegos. Las soluciones en estos casos, podrían encontrarse en: la transformación de la base militar de Guantánamo, a la manera de la zona del Canal de Panamá, en una base de recepción y distribución de contenedores, en este caso, para la zona de las islas del Caribe; y, en un acuerdo similar a los de las plantas termonucleares de Europa centro oriental o las de Corea del Norte donde el costo de la seguridad de esas plantas ha sido compartido con los vecinos interesados en ella.

---

5 La crisis asiática ha provocado una reducción de los flujos turísticos mundiales y, se espera, una disminución en las tasas de crecimiento de la actividad en los próximos anos. Desde esa perspectiva los países que son importantes destinos turísticos en la zona del Caribe podrían temer que el crecimiento cubano sea a costas de una redistribución a su favor de los flujos hacia la zona. Ello hace aun mas necesario que Cuba desarrolle en su negociación con el CARICOM una propuesta como la sugerida.

En aras de la brevedad cabría señalar, finalmente, que la combinación de la proximidad geográfica y los intereses comunes en la producción y el comercio dan a los países del CARICOM y a Cuba una amplia posibilidad de acciones de mutua conveniencia como la elaboración de políticas de transporte aéreo y marítimo hacia terceros países en función del desarrollo turístico y la reducción del costo de las importaciones de bienes.

Siendo un primer paso, la opción CARICOM, dejaría sin solución los dos principales problemas de la economía cubana: la reestructuración de su producción y de su comercio exterior y la normalización de sus relaciones financieras internacionales incluida la renegociación de su deuda externa, para acceder al financiamiento de mediano y largo plazo requerido por la reestructuración económica. Estos problemas pueden y deben ser resueltos en estrecha relación pero no con el mismo interlocutor o contraparte, dado que el candidato natural -Estados Unidos- que podría servir para solucionar ambos problemas estará incapacitado por algunos años en virtud de las leyes de embargo a Cuba. Los candidatos lógicos en su reemplazo serían, algunos de los latinoamericanos en lo que refiere a la reestructuración productiva y la Unión Europea en la normalización financiera externa.

A Cuba le bastaría con ampliar a la Cuenca del Caribe la negociación con el CARICOM para encontrar un conjunto de países donde varios de sus principales prioridades para definir y lograr un desarrollo sustentable encontrarían su solución. Basta repasar los componentes más importantes en un menú de reestructuración de la producción y las exportaciones cubanas para comprobarlo, por ejemplo la dependencia energética actual y potencial, la negociación de una alternativa a la actual participación en el mercado azucarero mundial y la ampliación del frente de destinos turísticos. Aunque lógica, esta opción parece tan poco operativa actualmente y a mediano plazo que su escasa condicionalidad política y gran atractivo económico potencial no sabrían compensar la aleatoriedad de los resultados.

Excluidos México y Canadá, al ser difícil ir más allá de las actuales favorables relaciones con la isla en el marco del NAFTA, el candidato natural seria el MERCOSUR, incluyendo Chile y Bolivia. Y no es de extrañar que esta opción fuera junto con la del Caribe la seleccionada por el gobierno cubano dentro de los dos estudios realizados con el SELA el pasado año. Las ventajas para Cuba de esta asociación residirían en la complementariedad productiva con países como Argentina, Chile y Uruguay, el potencial de una alianza en materia de tecnología productiva y exportación común con Brasil y muy particularmente, el compartir la

primera zona de libre comercio latinoamericana que podría concretarse a mediano plazo con Europa. El estudio con el SELA indica el peso que la doble condicionalidad -la, ahora expresa, de la cláusula democrática y la de transformación del sistema económico socialista- tiene en la decisión cubana de preferir continuar reforzando las relaciones económicas bilaterales ante la cuasi imposibilidad de iniciar negociaciones para la integración. Los argumentos adicionales no expresados en ese estudio, son los atractivos políticos de la integración de Cuba para el liderazgo regional a que aspira el MERCOSUR y, se limita a la capacidad importadora de la economía isleña hoy muy dependiente de los ingresos del turismo y de las remesas familiares desde el exterior.

La normalización de los flujos financieros externos ha sido uno de los objetivos centrales de la estrategia cubana durante la presente década, utilizando para salvar escollos el mecanismo de la negociación bilateral de los diferidos (deuda externa, pago de expropiaciones, etc.). El gobierno cubano no ha negociado desde la moratoria de 1986 con un club de acreedores, tal vez por la dificultad de llegar a acuerdos de pago con el conjunto y acordar un programa económico que avalase ese compromiso. Estas condiciones han cambiado con el éxito del programa de ajuste, en particular desde 1994, y la necesidad de pasar a una segunda fase de la reestructuración económica. Esta combinación de factores hace necesario un acceso a un financiamiento en monto y plazos muy superiores a los actuales el que es más posible de negociar gracias a la estabilización y saneamiento de la economía logrado con el ajuste.

Mi hipótesis de trabajo es que el éxito de la negociación financiera sería más probable si Cuba estuviese en pleno proceso de negociación de su entrada en mecanismos de integración como los señalados anteriormente. En efecto, antes del inicio de la crisis asiática esta negociación financiera tenía en la Unión Europea y Japón la dupla ideal, pero en el nuevo contexto agravado por los problemas actuales de Japón, la Unión Europea resulta el candidato único. Y es ese hecho, el que da aún más fuerza al argumento vinculando el éxito de la negociación financiera a la de la participación en mecanismos de integración.

En los últimos meses dos hechos han entrado en el escenario de las relaciones Unión Europea-Cuba: el acuerdo Unión Europea-Estados Unidos eliminando las sanciones a las inversiones en propiedades en Cuba que fueron de ciudadanos norteamericanos y la consideración de la candidatura cubana al Acuerdo de Lomé. Por el primero la Unión Europea tendría un margen importante de holgura, a pesar de la ley Helms Burton para asumir un papel de socio mayor en la reinserción internacional de

Cuba y con la entrada a Lomé encontraría un mecanismo formal de tratamiento preferencial a Cuba, pero ambos hechos aisladamente no cambiarían mucho las actuales relaciones Unión Europea-Cuba, pues esta última quedaría en el nivel actual de República Dominicana, quien esta lejos de tener que enfrentar las limitaciones en su inserción internacional que tiene Cuba. Es necesario pues un cambio mayor de escenario para que la Unión Europea pueda jugar ese papel de socio mayor en la reinserción internacional de Cuba.

Ese nuevo escenario se configuraría al entrar Cuba en negociaciones de integración con los dos mecanismos subregionales preferenciales de la Unión Europea, CARICOM y MERCOSUR; al hacerlo el gobierno cubano daría una señal inequívoca de su estrategia integracionista de inserción internacional, al comprometerse en dos mecanismos subregionales con programas exigibles quedando, simultáneamente, incorporado a los acuerdos entre CARICOM y MERCOSUR con la Unión Europea. En este nuevo escenario, Cuba se beneficiaría de acuerdos preferenciales favorables a una ampliación de sus posibilidades de producción y comercio y, por ende, a su capacidad de contraer compromisos financieros de mediano y largo plazo como los que le exigiría la negociación de la normalización de las relaciones financieras con los países acreedores de su deuda externa en la Unión Europea y América Latina.[6]

UNA MIRADA COMPLEMENTARIA A LAS RELACIONES ESTADOS UNIDOS-CUBA

Toda la argumentación desarrollada anteriormente mostraría un camino posible a la inserción de Cuba en una estrategia alternativa que los países latinoamericanos y caribeños desarrollan en forma paralela y no conflictiva con la negociación del ALCA. Mi hipótesis es que al hacerlo, Cuba puede continuar, paralelamente, negociando la normalización de sus diferendos con Estados Unidos y en una fase mas avanzada de estas, hacer converger estas negociaciones hacia el ALCA, para lo cual tendría mucho avanzado en los mecanismos de integración subregionales americanos. Esta hipótesis puede llevarnos a un escenario deseable para muchas de las partes pero muy débil en su sustentación en los porfiados senderos de las

6 Argentina es el mayor país acreedor en nuestra región con un moto cercano a los mil millones de dólares americanos.

relaciones interamericanas. La virtud de la misma, sin embargo, es de alejarnos del absurdo del inmovilismo al que conduciría el veto actual de Estados Unidos a la integración regional cubana, explícito en la Ley Helms Burton.

Una mirada alternativa a las rigideces derivadas de la posición del Congreso norteamericano, de la legislación que rige las relaciones con Cuba y, de la fortaleza del lobby cubano-norteamericano liderado por la Fundación Nacional Cubano Norteamericana; consistiría en analizar las relaciones Estados Unidos-Cuba como un proceso de reestructuración en marcha más que la reversión de relaciones antagónicas, como sugiere el Consejo Atlántico. ¿Cuál sería la visión emergente de ese ejercicio?

Para nadie es un misterio la amplitud que han tomado las relaciones entre las comunidades cubanas en el exterior y la de la isla, cuyos indicadores mas relevantes son la cuantía de las remesas familiares - estimadas en US$ 800 millones en 1996 por el Banco Central de Cuba- y de los viajes de miembros de esas comunidades hacia y desde la isla. Por su magnitud y fortaleza económica la comunidad cubana en Estados Unidos domina el escenario de estas relaciones y en igual medida es la generadora de la posición y organización política con que son identificados los cubanos en el exterior. Las organizaciones políticas de la comunidad cubana tienen como único o principal objetivo influir en la política de Estados Unidos hacia Cuba y tradicionalmente han estado influidas en sus acciones por el apoyo recibido de la administración y la sociedad civil estadounidenses.

Las relaciones entre las comunidades en el exterior y en la isla han ganado influencia en el funcionamiento económico, político y cultura, siendo un componente que gravita en la toma de decisiones sobre las reformas de la economía o la modalidad de democratización del país.[7] A la vez, son un instrumento que el gobierno de Estados Unidos utiliza en su relacionamiento con Cuba al poder, directa o indirectamente, influir en el flujo de remesas familiares, la cuantía de los viajes, la moderación o

7 Sin duda la existencia de una numerosa y económicamente poderosa comunidad cubano estadounidense en Estados Unidos es ya en la actualidad una fuente básica en la expansión del mercado negro y de la pequeña empresa privada , factores claves en la reducción del control del Estado y el gobierno cubano de la economía. Como igualmente, precedentes recientes como el de las elecciones pasadas en Nicaragua y los intentos de orientar al voto nulo o en blanco en las elecciones cubanas, muestran la influencia decisiva que a través del financiamiento de las campanas electorales tendría la comunidad cubano estadounidense en un escenario de democracia con elecciones libres en Cuba.

extremismo de las manifestaciones de las organizaciones políticas, etc., lo cual permite a la administración de Estados Unidos poder simultáneamente, practicar el aislacionismo establecido en la Ley Helms Burton que trata de imponer a sus socios políticos y comerciales, y acercarse gracias a las crecientes relaciones entre las comunidades cubanas que critican a sus socios en sus relaciones políticas y comerciales con Cuba.

Desde 1994 a la fecha, el gobierno estadounidense ha reestructurado sus relaciones , en especial, las de defensa, en base al reconocimiento que Cuba no es un peligro militar para la seguridad migratoria, estableciendo cuotas a la inmigración legal y controlando de común acuerdo la ilegal, así como el control del trafico de narcóticos al igual que en el resto de las islas del Caribe. Ante esto, se puede afirmar que Estados Unidos ha avanzado más en la reestructuración de sus relaciones con Cuba que cualquier otro país de las Américas; a la vez que tiene una influencia sin par en otros países, de dentro y fuera de la región, a través de la comunidad cubano-estadounidense.

A la luz de experiencias de reversión de relaciones de Estados Unidos con otros países, como la analizada recientemente por el Consejo Atlántico, aparecería que la variable clave en el caso cubano consistiría en el reemplazo, como lobby interno dominante, de la Fundación Nacional Cubano Norteamericana por otro actor. Algunos intereses en Estados Unidos parecieran moverse en esa dirección sea sometiendo a la Fundación Nacional Cubano Norteamericana a un control estrecho en sus actividades desestabilizadoras del régimen cubano, como favoreciendo el fortalecimiento de organizaciones políticas moderadas en la comunidad cubano-estadounidense. En mi opinión esos intentos, para dar frutos, requerirán de un lapso tan grande como el del relevo generacional del actual grupo de interés dominante en la comunidad, formado por las generaciones mas antiguas y afectadas por la expropiaciones y la represión de las dos primeras décadas pos revolucionarias, por las generaciones socializadas en Estados Unidos desde su niñez y mas proclives a posiciones políticas moderadas hacia el gobierno cubano. En cambio, la comunidad empresarial en ese país, ya está dando señales de aspirar a convertirse en el lobby dominante en la política hacia Cuba con su apoyo al levantamiento del embargo de medicinas y de alimentos, lo cual anticipa acciones mas vigorosas en favor de una reversión gradual de las relaciones Estados Unidos-Cuba en función del éxito de la reinserción regional y global de la isla y de cambios políticos orientados a un desarrollo de los derechos ciudadanos, la sociedad civil y la organización de la oposición interna.

Esa comunidad empresarial no puede ver con indiferencia el interés creciente de Europa por el turismo cubano y caribeño, así como de la Unión Europea por encontrar fórmulas no proteccionistas de dinamización de las economías de esa subregión a corto y mediano plazo. Ni las importaciones crecientes, que ya alcanzan más de mil millones de dólares, de Cuba a un grupo de países latinoamericanos en base a las entradas del turismo y las remesas familiares, configurando un comercio totalmente asimétrico entre ese país y la subregión[8]. En ambos casos, Europa y América Latina, Cuba constituye un pieza muy importante para ampliar y consolidar una presencia económica sobre otras bases en el Caribe, congruente con un cambio de las relaciones de dependencia comercial a una de creciente autonomía caribeña. Este escenario puede favorecer una política empresarial de Estados Unidos de cambio gradual hacia Cuba dentro del contexto de la Ley Helms Burton y como una estrategia de ir haciendo de esa ley un instrumento obsoleto y un escollo formal a nuevas relaciones Estados Unidos-Caribe. El diferendo de las expropiaciones a ciudadanos estadounidenses quedaría reducida a su nivel bilateral en una multilateralización de las relaciones, revirtiendo la lógica actual y en contrario de la Helms Burton de multilateralizar las sanciones de Estados Unidos al gobierno y a la economía cubanos.

RECAPITULANDO

Las experiencias de China y Vietnam, al igual que de las ex repúblicas socialistas de Europa centro-oriental, mostrarían que emprender el camino a la integración regional de las economías socialistas reformadas o en transición a economías de mercados , es un proceso de largo plazo, de décadas. Este plazo no fue menor en el caso de la integración española, griega y portuguesa a la actual Unión Europea, lo que nos permite ver que la diferencia asociada a la adecuación de las relaciones internacionales en el marco de los mercados de las economías socialistas determina la modalidad a seguir más que la duración de la misma. En tal sentido, contra la opinión más expandida entre los analistas de la economía cubana pos derrumbe socialista internacional, el gobierno cubano no habría perdido una década en el proceso de integración si la modalidad de reestructura-

8 Cuba solo exporto en el ultimo ano a la subregión de América Latina y el Caribe alrededor de 140 millones de dólares americanos.

ción de su comercio exterior lo llevara a iniciar las negociaciones con sus socios en América Latina y el Caribe, complementariamente a su reinserción global. Sin decirlo, el gobierno de la Habana, habría practicado una suerte de regionalismo abierto, estrategia oficial de sus socios subregionales.

Cuba habría enfrentado la difícil sobrevivencia a la debacle del fin del campo socialista y de la Unión Soviética con un embargo reforzado de Estados Unidos y sin normalización de los flujos financieros internacionales, junto con una reorientación geográfica de su comercio exterior hacia las Américas (40%) y Europa (30%) de las economías socialistas y actuales ex socialistas (23% actual). Esta redistribución, en el contexto de una caída del 76% de ese comercio entre 1989 y 1993, es notable y relevante en cuantía, dado el aumento del volumen de ese comercio exterior producto del fuerte incremento de los ingresos brutos del turismo y de las remesas familiares que sumadas casi duplican la capacidad importadora de la economía cubana.

Asimetría y falta de correlación en los flujos comerciales y financieros son los elementos dominantes de la inserción internacional cubana. La economía cubana como las del resto de las islas del Caribe es fuertemente dependiente del turismo y las remesas e incapaz de internalizarlos en su provecho, haciendo de su desbalance comercial una constante. Desarrolla un comercio asimétrico con América Latina, concentrado en alimentos y petróleo, y prácticamente no recibe inversiones de esta región. Estas ultimas provienen de Canadá y la Unión Europea, con quienes mantiene el 40% de su comercio y concentran más del 70% de su deuda externa, lo cual no facilita una diversificación de los flujos financieros favorable a los de mediano y largo plazo.

Esta difícil situación externa, sin embargo acerca a Cuba por sus problemas y eventuales soluciones comunes a su comunidad geográfica del Caribe donde es un socio económica y políticamente muy importante; le da pie para negociar en relativa ventaja con sus socios latinoamericanos que comercialmente se benefician de las limitaciones que la Helms Burton impone a la economía cubana sin ir mas allá en lo financiero que facilitar las importaciones de la isla; y coloca sus discusiones futuras con la Unión Europea en la vía de la negociación de su deuda externa para acceder al financiamiento a mediano y largo plazo ante la insuficiencia de las actuales inversiones directas para garantizar el crecimiento exportador. El gobierno cubano cuya voluntad de reintegrarse a la comunidad latinoamericana y caribeña ha sido reiterada a lo largo de los últimos diez años, ha llegado al proceso de integración subregional por una vía insospechada para la

mayoría de sus socios potenciales y, tal vez, para las propias autoridades y técnicos cubanos. Nadie podía prever que la diversificación comercial cubana y el proceso de integración regional iban a madurar y ampliarse aceleradamente en el último quinquenio, creando un escenario favorable a su convergencia.

Estados Unidos, en cambio, ha visto aparecer en el horizonte del fin del milenio las perspectivas de fracaso de su estrategia de embargo económico hacia el gobierno cubano en la propia región de las Américas, la exclusión de Cuba del ALCA es hoy altamente improbable en o después del 2005. La voluntad de sus propios socios del NAFTA ha sido clara al respecto en sus acuerdos bilaterales de comercio e inversiones con la Habana, a la vez que México ha encabezado la promoción de la reintegración del gobierno cubano a la OEA y Canadá, en la persona del primer ministro Chrétian, ha ido a invitar al presidente Castro a la próxima Cumbre de las Américas en su país. Y, a pesar de las campanas contra los viajes a la isla y los envíos de remesas por miembros de la comunidad cubano-estadounidense de la Fundación Nacional Cubano Norteamericana, estas han crecido sostenidamente ayudando al gobierno cubano a financiar su comercio asimétrico con América Latina, creando condiciones favorables a la suscripción de acuerdos bilaterales parciales en el marco de la ALADI y para futuras negociaciones de integración a los mecanismos subregionales.

La conveniencia de la integración subregional y en la región de las Américas para el gobierno cubano y para Cuba es evidente, también lo es el desafío político. El gobierno de la Habana tiene frente a si una agenda de eventos en los próximos catorce meses donde están desde la próxima reunión de los países del Acuerdo de Lomé en septiembre y la Cumbre Iberoamericana de Portugal en octubre -donde tendrá que proponer el tema de la próxima Cumbre en la Habana en 1999- hasta la Cumbre Europa-América Latina de Río de Janeiro- previa entrada al Grupo de Río y la Cumbre Iberoamericana donde será anfitrión de los Presidentes y Jefes de Estado. Un período en que para avanzar en la integración regional y global tendrá que ir definiendo los márgenes de la heterogeneidad de su régimen político y el itinerario que conduciría a una democracia regionalmente aceptable.

Bibliografía

Alamos, Pilar, Font Mauricio A , José Augusto Guilhon de Alburquerque y Francisco León. *Económica y Democratización: América Latina y Cuba.* Santiago: Colección Estudios Internacionales, 1998.

CEPAL. *La economía cubana. Reformas estructurales y desempeño de los 90.* México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Santiago, 1998.

La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Santiago,1998.

Integración regional latinoamericana, globalización y comercio sur-sur. Santiago, 1998.

Crotty William Ed. *Political Science: Looking for the future.* Volume Two: Comparative Politics, Policy, and international relations. Evanston, Illinois. Norwestern University Press,1991

FOCAL-Center for International Policy Helms Burton and international business: Legal and commercial implications. Ottawa, Canada, Proceedings of a conference organized on May 16 and 17,1996 by the Canadian Foundation for the Americas and the Center for International Policy.

IRELA. Cuba. *Apertura económica y relaciones con Europa.* Madrid, 1994.

Cuba después del V Congreso del PCC Madrid, 5 de noviembre de 1997

El mundo se abre a Cuba. Madrid. 20 de mayo de 1998.

León, Francisco. *La inserción internacional cubana. Desafíos emergentes.* Santiago, FLACSO, 1995.

El desafío regional de la inserción internacional cubana Socialismo y Participación. CEDEP ,Perú, No. 76 diciembre 1996

Cuba's challenge to Caribbean Integration Cuban Affairs\Asuntos Cubanos. CCD Washington. Winter 1998

Marquetti Nodarse, Hiram. *El comercio exterior de Cuba. Principales retos* Prensa Latina, 1998

Cuba, a general perspective on sectoral development. Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de la Habana, 1998

Nelson C Richard and Weisbrode Kenneth Eds. *Reversing relations with former adversaries. US Relations after the cold war.* Gainsville, Fla University of Florida, 1998

Las reformas económicas contemporáneas. Experiencias comparadas. Pensamiento Iberoamericano 22\23 Tomo I y II.

Ritter, A.R. M. *Cuba's economic reform process,1998: From paralysis to renewal?* Otawa, Canada. Department of Economics and School of International Affairs. Carleton University .

Cuba a la luz de otras transiciones. Revista Encuentro Madrid otoño\invierno 1997

Sánchez, Jorge Mario *Caribbean Integration in the world economy. Cuba: The challenge of adaptation.* Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de la Habana, 1998

SELA. *Elementos para el análisis de las oportunidades y retos que implica la vinculación con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).* Caracas, Serie estudios del Desarrollo, 1997.

Stallings Barbara Ed *Global Change, Regional Response. The new international context of development.* New York, NY Cambridge University Press, 1995.

DOCUMENTOS DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS PRIMERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS: PACTO PARA EL DESARROLLO y LA PROSPERIDAD

MIAMI, 11 de DICIEMBRE de 1994

DEMOCRACIA, LIBRE COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN LAS AMÉRICAS

Los Jefes de Estado y de Gobierno elegidos de las Américas estamos comprometidos a fomentar la prosperidad, los valores y las instituciones democráticas y la seguridad de nuestro Hemisferio. Por primera vez en la historia, las Américas son una comunidad de sociedades democráticas. Si bien nuestros países enfrentan diferentes desafíos en materia de desarrollo, están unidos en la búsqueda de la prosperidad a través de la apertura de mercados, la integración hemisférica y el desarrollo sostenible. Estamos decididos a consolidar y fomentar vínculos más estrechos de cooperación y a convertir nuestras aspiraciones en realidades concretas.

Reiteramos nuestra firme adhesión a los principios del derecho internacional y a los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), incluidos los de la igualdad soberana de los Estados, la no-intervención, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de controversias. Reconocemos la heterogeneidad y la diversidad de nuestros recursos y culturas. Asimismo, estamos convencidos de que podemos

promover los intereses y valores que compartimos a través de la creación de pactos firmes.

PRESERVAR Y FORTALECER LA COMUNIDAD DE DEMOCRACIAS DE LAS AMÉRICAS

La Carta de la Organización de los Estados Americanos establece que la democracia representativa es indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región. La democracia es el único sistema político que garantiza el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho; a la vez, salvaguarda la diversidad cultural, el pluralismo, el respeto de los derechos de las minorías y la paz en y entre las naciones. La democracia se basa, entre otros principios fundamentales, en elecciones libres y transparentes, e incluye el derecho de todos los ciudadanos a participar en el gobierno. La democracia y el desarrollo se refuerzan mutuamente.

Reafirmamos nuestro compromiso de preservar y fortalecer nuestros sistemas democráticos en beneficio de todos los pueblos del Hemisferio. A través de los organismos competentes de la OEA, trabajaremos en favor del fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la promoción y defensa de los regímenes democráticos constitucionales, de conformidad con la Carta de la OEA. Apoyamos los esfuerzos de esta Organización en favor de la paz y la estabilidad democrática, social y económica de la región.

Reconocemos que nuestros pueblos buscan con ahínco mayor capacidad de respuesta y eficiencia por parte de nuestros gobiernos. La democracia se fortalece mediante la modernización del Estado, que incluye aquellas reformas que agilizan su funcionamiento, reducen y simplifican las normas y los procedimientos gubernamentales, y aumentan la transparencia y la responsabilidad de las instituciones democráticas. Considerando que es esencial que todos los sectores de la sociedad tengan acceso expedito y eficaz a la justicia, afirmamos que la independencia del poder judicial constituye un elemento crucial para la existencia de un sistema jurídico eficiente y de una democracia duradera. Nuestro objetivo final es mejorar la satisfacción de las necesidades de la población, especialmente de las mujeres y los grupos más vulnerables, incluidos las poblaciones indígenas, los discapacitados los niños ancianos y las minorías.

La democracia efectiva requiere que la corrupción sea combatida de manera integral, toda vez que constituye un factor de desintegración social

y de distorsión del sistema económico que socava la legitimidad de las instituciones políticas.

Reconociendo los efectos nocivos que generan el crimen organizado y las drogas ilícitas sobre nuestras economías y valores éticos, y sobre la salud pública y la estructura social, nos uniremos en la lucha contra el consumo, la producción, el tráfico y la distribución de narcóticos, así como en contra del lavado de dinero y el tráfico ilícito de armas y de sustancias químicas precursoras. También cooperaremos para formular estrategias viables para el desarrollo alternativo en aquellos países en donde existen cultivos ilícitos. La cooperación deberá extenderse a programas nacionales e internacionales destinados a reducir la producción, uso y tráfico de drogas ilícitas y a la rehabilitación de adictos.

Condenamos el terrorismo en todas sus formas y combatiremos conjunta y firmemente los actos terroristas en cualquier parte de las Américas, a través de todos los medios legales.

Reconociendo la importante contribución de los individuos y asociaciones en el ejercicio efectivo del gobierno democrático y en la ampliación de la cooperación entre los pueblos del Hemisferio, facilitaremos su plena participación en las actividades políticas, económicas y sociales, de conformidad con la legislación de cada país.

PROMOVER LA PROSPERIDAD A TRAVÉS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y EL LIBRE COMERCIO

Nuestro progreso económico continuo depende de políticas económicas sólidas, del desarrollo sostenible y de un sector privado dinámico. Una clave para la prosperidad es el comercio sin barreras, sin subsidios, sin practicas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas. La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico. Una economía mundial en crecimiento aumentará también nuestra prosperidad interna. El libre comercio y una mayor integración económica son factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente.

Por consiguiente, decidimos iniciar de inmediato el establecimiento del "Area de Libre Comercio de las Américas" en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión. Asimismo,

resolvemos concluir las negociaciones del "Area de Libre Comercio de las Américas" a más tardar en el año 2005 en alcanzar avances concretos hacia el logro de este objetivo para el final de este siglo. Reconocemos el progreso que ya se ha obtenido a través de las acciones unilaterales de cada una de nuestras naciones y de los acuerdos comerciales subregionales de nuestro Hemisferio. Sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes ampliaremos y profundizaremos la integración económica hemisférica, haciéndolos más parecidos.

Conscientes de que la inversión constituye el principal motor del crecimiento en el Hemisferio, la alentaremos, colaborando en el establecimiento de mercados más abiertos, transparentes e integrados. En este sentido, nos comprometemos a crear mecanismos sólidos que promuevan y protejan el flujo de inversiones productivas en el Hemisferio, y fomenten el desarrollo y la integración progresiva de los mercados de capital.

A fin de avanzar en la integración económica y el libre comercio, crearemos una infraestructura hemisférica con la cooperación y el financiamiento del sector privado y de las instituciones financieras internacionales. Este proceso, que requiere de un esfuerzo de cooperación en áreas tales como telecomunicaciones, energía y transporte, permitirá el movimiento eficiente de bienes, servicios, capital, información y tecnología, que son la base de la prosperidad.

Reconocemos que a pesar de los avances considerables en la solución del problema de la deuda en el Hemisferio, la carga que representa un elevado endeudamiento externo continua obstaculizando el desarrollo de algunos de nuestros países.

Reconocemos que la integración económica y la creación de un área de libre comercio serán tareas complejas, particularmente a la luz de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño, estamos conscientes de estas diferencias a medida que avancemos hacia la integración económica en el Hemisferio. Recurriremos a nuestros propios recursos, inventiva y capacidades individuales, así como a la comunidad internacional para que nos ayuden a lograr nuestros objetivos.

ERRADICAR LA POBREZA Y LA DISCRIMINACIÓN EN NUESTRO HEMISFERIO

Resulta políticamente intolerable y moralmente inaceptable que algunos sectores de nuestras poblaciones se encuentren marginados y no

participen plenamente de los beneficios del desarrollo. Con el objetivo de lograr una mayor justicia social para todos nuestros pueblos, nos comprometemos individual y colectivamente a mejorar el acceso a la educación de calidad y a la atención primaria en materia de salud, así como a erradicar la pobreza extrema y el analfabetismo. Todos deben tener acceso a los frutos de la estabilidad democrática y del crecimiento económico, sin discriminación por motivos de raza, sexo, nacionalidad de origen o religión.

En observancia del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, concentraremos nuestros esfuerzos en mejorar el ejercicio de los derechos democráticos de las poblaciones indígenas y su acceso a los servicios sociales.

Conscientes de que la prosperidad ampliamente compartida contribuye a la estabilidad hemisférica y a una paz y democracia duraderas, reconocemos nuestro interés común en la creación de oportunidades de empleo que mejoren los ingresos, los salarios y las condiciones de trabajo de todos nuestros pueblos. Invertiremos en la gente para que todos los individuos del Hemisferio tengan la oportunidad de desarrollar todo su potencial.

El fortalecimiento del papel de la mujer en todos los aspectos de la vida política, social y económica de nuestros países es esencial para reducir la pobreza y las desigualdades sociales, y promover la democracia y el desarrollo sostenible.

GARANTIZAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y CONSERVAR NUESTRO MEDIO AMBIENTE PARA LAS GENERACIONES FUTURAS

El progreso social y la prosperidad económica sólo se pueden mantener si nuestros pueblos viven en un entorno saludable y nuestros ecosistemas y recursos naturales se utilizan cuidadosamente y de manera responsable. Para avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños en Barbados en 1994, formaremos alianzas de cooperación con el fin de fortalecer nuestra capacidad para prevenir y controlar la contaminación, proteger los ecosistemas y emplear de manera sostenible los recursos biológicos, y fomentar la producción y el uso limpio, eficiente y sostenible

de la energía. Para beneficiar a las generaciones futuras a través de la conservación del medio ambiente, incluido el uso racional de nuestros ecosistemas, recursos naturales y patrimonio biológico, continuaremos buscando la cooperación tecnológica, financiera y de otros tipos.

Fomentaremos el bienestar social y la prosperidad económica en formas que tomen plenamente en cuenta el impacto que producimos sobre el medio ambiente. Convenimos en respaldar la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, que busca fortalecer las democracias de esa región mediante la promoción de la prosperidad social y económica, y la gestión racional del medio ambiente. En ese contexto, apoyamos la convocatoria de otras reuniones regionales sobre desarrollo sostenible.

Nuestra Declaración constituye un conjunto de compromisos integrales que se refuerzan mutuamente con miras a alcanzar resultados concretos. De conformidad con el Plan de Acción anexo y reconociendo las distintas capacidades y ordenamientos jurídicos de cada nación, nos comprometemos a cumplirlos sin demora.

Instamos a la OEA y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que brinden asistencia a los países en el cumplimiento de dichos compromisos, apoyandose significativamente en la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como en los organismos subregionales de integración.

A fin de dar continuidad a los esfuerzos tendientes a promover la participación política nacional, convocaremos reuniones temáticas de alto nivel para tratar asuntos como comercio, mercados de capital, sector laboral, energía, educación, transporte, telecomunicaciones, lucha contra las drogas y otras iniciativas contra el crimen, desarrollo sostenible, salud, y ciencia y tecnología.

A fin de garantizar la participación y el compromiso de los individuos, invitamos al sector privado, al sector laboral, los partidos políticos, las instituciones académicas y otros actores y organizaciones no gubernamentales a cooperar y participar en nuestros esfuerzos nacionales y regionales, fortaleciendo así los vínculos entre los gobiernos y la sociedad.

Nuestras treinta y cuatro naciones comparten un compromiso ferviente en favor de las prácticas democráticas, la integración económica y la justicia social. Nunca antes nuestros pueblos se habían encontrado en mejores condiciones para expresar sus aspiraciones y aprender los unos de los otros. Las condiciones para la cooperación hemisférica son propicias. Por lo tanto, en representación de todos nuestros pueblos, en cuyo nombre suscribimos esta Declaración, aprovechamos esta oportunidad

histórica para crear un Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas.

PLAN DE ACCIÓN PRIMERA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

MIAMI, 11 de DICIEMBRE de 1994

Los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Cumbre de las Américas de 1994 en Miami, Florida, en el deseo de fomentar los objetivos generales expuestos en su Declaración de Principios, y reconociendo la necesidad de alcanzar un progreso real en la labor vital de fortalecer la democracia, fomentar el desarrollo, lograr la integración económica y el libre comercio, mejorar la vida de sus pueblos y proteger el medio ambiente para las generaciones futuras, confirman su compromiso en el siguiente Plan de Acción.

LA PRESERVACIÓN Y EL FORTALECIMIENTO DE LA COMUNIDAD DE DEMOCRACIAS DE LAS AMÉRICAS

1. El Fortalecimiento de la Democracia

El fortalecimiento, el ejercicio efectivo y la consolidación de la democracia constituyen la prioridad política fundamental para las Américas. La Organización de los Estados Americanos (OEA) es el principal organismo hemisférico para la defensa de los valores y de las instituciones democráticas; entre sus propósitos esenciales se encuentran la promoción y la consolidación de la democracia representativa, con el debido respeto al principio de la no-intervención. La OEA ha adoptado procedimientos

multilaterales para atender los problemas que se presentan cuando se interrumpe el orden democrático constitucional. A fin de impedir esas crisis, la OEA debe orientar mayores esfuerzos hacia la promoción de las practicas y los valores democráticos, y hacia el fortalecimiento social y económico de los regímenes democráticos ya establecidos.

Los gobiernos:

Considerarán en forma expedita, cuando aún no lo hayan hecho, la ratificación de los Protocolos de Cartagena de Indias, de Washington y de Managua a la Carta de la OEA. Fortalecerán el diálogo entre los grupos sociales y promoverán la participación de las comunidades de base en la solución de los problemas a nivel local. Respaldarán las gestiones de la Organización de los Estados Americanos para promover la democracia a través de los siguientes medios:

- Alentando los intercambios de tecnologías en materia electoral, y asistiendo a los organismos electorales nacionales, a solicitud del Estado interesado. Fortaleciendo la Unidad para la Promoción de la Democracia, a fin de que, a solicitud del Estado interesado, pueda prestar asistencia en cuestiones tales como procedimientos legislativos y judiciales, reformas al gobierno (incluidas la administración de justicia, la modernización técnica de los órganos legislativos del país, la simplificación de los reglamentos gubernamentales y el fomento de la participación de las organizaciones comunitarias en la democracia local) y otros cambios institucionales.
- Estimulando las oportunidades para el intercambio de experiencias entre las instituciones democráticas de los Estados miembros, en particular entre sus órganos legislativos y judiciales.
- Promoviendo el entendimiento, el diálogo y la reconciliación política, a petición del Estado afectado y teniendo en cuenta que la reconciliación nacional se logra a través de los esfuerzos internos.
- Solicitando a la OEA que promueva y haga el seguimiento de estos compromisos.

2. La Promoción y Protección de los Derechos Humanos

Se han alcanzado avances considerables en el Hemisferio en cuanto al desarrollo de conceptos y normas en materia de derechos humanos, pero aún subsisten importantes vacíos en su instrumentación. Si bien los tribunales son, en última instancia, los encargados de hacer cumplir los derechos y las obligaciones jurídicas, es necesario reformar otras institucio-

nes para contribuir al establecimiento de un ambiente de respeto a los derechos humanos. Asimismo, debe haber acceso universal a la justicia y a los medios efectivos para hacer que los derechos fundamentales sean observados. Una democracia se juzga por los derechos de que disfrutan los individuos menos influyentes.

Los gobiernos:

- Considerarán seriamente la adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que aún no sean parte.
- Cooperarán plenamente con todos los órganos de derechos humanos interamericanos y de las Naciones Unidas.
- Desarrollarán programas para la promoción y la observancia de los derechos humanos, incluidos programas educativos para informar a la población de sus derechos legales y de su obligación de respetar los derechos de los demás.
- Promoverán políticas para garantizar que las mujeres disfruten plena e igualitariamente de los derechos jurídicos en sus familias y sociedades, y para garantizar la eliminación de restricciones a su plena participación como votantes, candidatas y funcionarias por elección y por nombramiento.
- Revisarán y fortalecerán las leyes para la protección de los derechos de los grupos minoritarios y de las poblaciones y comunidades indígenas, a fin de asegurar que no sufran discriminación, garantizar que gocen de protección legal plena e igualitaria y facilitar su activa participación cívica. Apoyarán un proceso para estudiar y aumentar la protección de los derechos de los indígenas en los Estados miembros de la OEA y elaborarán con prontitud una firme declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los indígenas.
- Revisarán la legislación nacional que afecte a los discapacitados, así como sus beneficios y servicios, y harán los cambios necesarios para facilitar que esos individuos disfruten de los mismos derechos y libertades que los demás miembros de la sociedad.
- Emprenderán todas las medidas necesarias para garantizar los derechos de los niños y, en caso de que todavía no lo hayan hecho, consideraran seriamente la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.
- Garantizarán la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias.

- Adoptarán las medidas necesarias para remediar las condiciones inhumanas en las cárceles y reducir al mínimo el número de detenidos en espera de juicio.
- Revisarán los programas de capacitación para los agentes encargados de vigilar el cumplimiento de la ley, a fin de asegurar que abarquen de manera adecuada el trato debido a los sospechosos y detenidos, así como las relaciones con la comunidad.
- Intercambiarán experiencias sobre la protección de los derechos humanos a nivel nacional y, cuando sea posible, colaborarán en la elaboración de programas de capacitación para los agentes encargados de vigilar el cumplimiento de la ley y las fuerzas de seguridad, así como de otros programas que disminuyan la posibilidad de violaciones de los derechos humanos.
- Solicitarán a la OEA y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que establezcan o fortalezcan, según sea el caso, los programas para apoyar los proyectos nacionales destinados a la promoción y la observancia de los derechos humanos en el Hemisferio Occidental.
- Fortalecerán aún más a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

3. El Fortalecimiento de la Sociedad y de la Participación Comunitaria

Una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, que incluya a los individuos, el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, los académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales, infunden profundidad y permanencia a la democracia. De igual manera, una democracia vigorosa requiere una amplia participación de todos los sectores en los asuntos públicos. Tales actividades deberán ejecutarse con una completa transparencia y responsabilidad, y con este fin se deberá establecer un marco jurídico y reglamentario apropiado que contemple la posibilidad de obtener apoyo técnico y financiero, inclusive de fuentes privadas.

Los gobiernos:

- Revisarán el marco normativo para los actores no gubernamentales, con miras a facilitar su funcionamiento y promover su capacidad para recibir fondos. Esta revisión hará énfasis en la gestión y supervisión de los recursos, así como la transparencia y responsabilidad de dichos actores ante la sociedad.

- Tomarán medidas para mejorar la participación en las actividades e iniciativas sociales de los grupos tradicionalmente marginados, entre ellos las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas y los que viven en condiciones de pobreza extrema.
- Intercambiarán informes de progreso sobre las actividades en el campo de la sociedad civil en la Conferencia Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible que tendrá lugar en Bolivia en 1996.
- Considerarán el establecimiento por el BID de un nuevo Programa de la Sociedad Civil para promover la filantropía responsable y la participación cívica en los asuntos de política pública.

4. La Promoción de los Valores Culturales

El desarrollo cultural es un componente fundamental e integral del desarrollo de las Américas y tiene la capacidad intrínseca de enriquecer a nuestras sociedades y generar un mayor entendimiento entre nuestros países.

A fin de promover los valores culturales, los gobiernos:

- Alentarán relaciones más dinámicas entre las instituciones y organizaciones públicas y privadas, incluidas las universidades, los museos y los centros artísticos y literarios, así como entre distintos actores culturales individuales. Tales intercambios destacan nuestra diversidad cultural, reconocen el valor de nuestras culturas locales y contribuyen a mejorar el entendimiento hemisférico.
- Solicitarán a la OEA y al BID que fortalezcan sus planes y programas para facilitar estos intercambios culturales y el flujo de información cultural e histórica en y entre nuestras naciones.

5. La Lucha contra la Corrupción

El problema de la corrupción es hoy día un asunto de primordial interés no solamente en este Hemisferio, sino también en todas las regiones del mundo. La corrupción en los sectores público y privado debilita la democracia y socava la legitimidad de los gobiernos e instituciones. La modernización del Estado, que incluya la desregulación, la privatización y la simplificación de los procedimientos gubernamentales, reduce las oportunidades de corrupción. En una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público.

Los gobiernos:

- Promoverán el debate público sobre los problemas más importantes que enfrente el gobierno y establecerán prioridades para efectuar las reformas necesarias que permitan lograr transparencia y rendición efectiva de cuentas de las funciones del gobierno.
- Garantizarán la debida supervisión de las funciones gubernamentales fortaleciendo los mecanismos internos, entre ellos la capacidad de investigación y cumplimiento de las leyes con respecto a los actos de corrupción, y facilitando el acceso del público a la información necesaria para un escrutinio externo significativo.
- Establecerán normas sobre conflicto de intereses para los empleados públicos, así como medidas eficaces contra el enriquecimiento ilícito, entre ellas la imposición de sanciones rigurosas a aquellos que utilicen sus cargos públicos en beneficio de intereses particulares.
- Harán un llamado a los gobiernos del mundo para que adopten y hagan cumplir las medidas contra el soborno en todas las transacciones financieras o comerciales con el Hemisferio; con este fin, invitarán a la OEA a que establezca vínculos con el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales.
- Elaborarán mecanismos de cooperación en los sectores bancario y judicial para que sea posible una respuesta rápida y efectiva en las investigaciones internacionales de los casos de corrupción.
- Darán prioridad al fortalecimiento de los reglamentos y las compras gubernamentales, la recaudación de impuestos, la administración de justicia y los procesos electoral y legislativo, utilizando el apoyo del BID y de otras instituciones financieras internacionales cuando así proceda.
- Desarrollarán en la OEA, con la debida consideración de los tratados y las leyes nacionales pertinentes, un enfoque hemisférico sobre los actos de corrupción en los sectores público y privado que incluya la extradición y el enjuiciamiento de los individuos que hayan sido acusados de corrupción, a través de la negociación de un nuevo acuerdo hemisférico o de nuevos arreglos dentro de los marcos existentes para la cooperación internacional.

6. La Lucha contra el Problema de las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos

Los problemas de las drogas ilícitas y las actividades delictivas conexas plantean graves amenazas para las sociedades, las economías de libre mercado y las instituciones democráticas del Hemisferio. El uso de drogas impone enormes costos sociales; el dinero y los ingresos provenientes de los estupefacientes constituyen una pérdida neta para el crecimiento económico, y los cabecillas de las drogas y las organizaciones criminales ponen en peligro la seguridad de nuestros pueblos a través de la corrupción, la intimidación y la violencia. Si bien el tráfico de estupefacientes continua siendo una fuente significativa de fondos ilícitos, la industria del lavado de dinero negocia cada vez más con el producto de toda clase de actividades delictivas. Para hacer frente a todos los aspectos de estos problemas es necesario un enfoque integrado y equilibrado que incluya el respeto a la soberanía nacional. Por estos motivos, se requiere de una estrategia hemisférica amplia y coordinada para reducir el consumo y la producción de estupefacientes que, a la vez, incluya nuevos métodos de aplicación de las leyes de tal forma que se permita desintegrar las redes de tráfico de drogas y de lavado de dinero, y llevar a juicio a los que se dediquen a tales actividades. En este contexto, los gobiernos destacan la labor de la Cumbre de San Antonio de 1992, respaldan las gestiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), y convienen en trabajar conjuntamente en la formulación de una estrategia contra los estupefacientes para el siglo XXI.

Los gobiernos:

- Ratificarán la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, y convertirán en delito el lavado del producto de cualquier delito grave.
- Promulgarán leyes que permitan el congelamiento y la incautación del producto de operaciones de lavado de dinero, y considerarán la distribución de los activos incautados entre los gobiernos.
- Ejecutarán, de conformidad con lo acordado por los ministros y representantes de los gobiernos latinoamericanos y del Caribe en la Declaración de Kingston, del 5 y 6 de noviembre de 1992, las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera del Caribe sobre Lavado de Dinero, y colaboraran para adoptar los Reglamentos Modelo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

- Alentarán a las instituciones financieras para que notifiquen las transacciones grandes y sospechosas a las autoridades pertinentes, y elaborarán procedimientos efectivos que permitan la recolección de información pertinente de las instituciones financieras.
- Trabajarán individual y colectivamente para identificar las redes de tráfico de estupefacientes y de lavado de dinero de la región, entablar juicio a sus dirigentes e incautar los bienes procedentes de esas actividades delictivas.
- Adoptarán programas para prevenir y reducir la demanda y el consumo de drogas ilícitas.
- Adoptarán estrategias nacionales efectivas y ambientalmente sanas para prevenir o reducir significativamente el cultivo y procesamiento de cultivos utilizados para el comercio de drogas ilícitas, prestando particular atención al apoyo nacional e internacional para los programas de desarrollo que creen alternativas económicas viables para la producción de estupefacientes.
- Brindarán particular atención al control de los productos químicos precursores y apoyarán estrategias integradas de interdicción de drogas.
- Fortalecerán los esfuerzos para controlar las armas de fuego, las municiones y los explosivos, a fin de evitar que caigan en manos de los traficantes de drogas y de las organizaciones criminales.
- Celebrarán una conferencia de trabajo, seguida de una conferencia ministerial, para estudiar y convenir en una respuesta hemisférica coordinada, que incluya la consideración de una convención interamericana para combatir el lavado de dinero.
- Convocarán una conferencia hemisférica de donantes, incluidos los bancos de desarrollo multilaterales y los organismos de las Naciones Unidas, con el fin de obtener recursos para los programas de desarrollo alternativo dirigidos a poner fin a la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas, y a la rehabilitación de los drogadictos.
- Apoyarán las consultas que ha iniciado la OEA con la Unión Europea sobre las medidas para controlar los productos químicos precursores. Apoyarán la convocatoria de una conferencia mundial contra los estupefacientes.

7. La Eliminación de la Amenaza del Terrorismo Nacional e Internacional

El terrorismo nacional e internacional constituye una violación sistemática y deliberada de los derechos de los individuos y un asalto a la democracia misma. Los ataques recientes sufridos por algunos de nuestros países han demostrado la grave amenaza que plantea el terrorismo para la seguridad de las Américas. Las medidas que tomen los gobiernos para combatir y eliminar esta amenaza son elementos esenciales para garantizar la ley y el orden público y mantener la confianza en el gobierno, tanto a nivel nacional como internacional. En este contexto, aquellos que patrocinan actos terroristas o ayudan a planificarlos o ejecutarlos, a través del abuso de la inmunidad y los privilegios diplomáticos o por otros medios, serán considerados responsables de los mismos por la comunidad internacional.

Los gobiernos:

- Promoverán, en el contexto de la protección de los derechos humanos y las libertades civiles, acuerdos bilaterales y subregionales dirigidos a enjuiciar y penalizar a los que cometan actos terroristas.
- Convocarán una conferencia especial de la OEA sobre la prevención del terrorismo.
- Reafirmarán la importancia de los tratados de extradición, ratificados por los Estados del Hemisferio, y hacen notar que dichos tratados serán acatados estrictamente como expresión de la voluntad política de los gobiernos, de conformidad con el derecho internacional y las legislaciones nacionales.

8. El Fomento de la Confianza Mutua

La ampliación y consolidación de la democracia en las Américas ofrece la oportunidad de aprovechar las tradiciones pacíficas y las relaciones de cooperación que han prevalecido entre los países del Hemisferio Occidental. Nuestro objetivo consiste en fortalecer la confianza mutua que contribuye a la integración social y económica de nuestros pueblos.

Los gobiernos apoyarán las acciones que estimulen un diálogo regional para promover el fortalecimiento de la confianza mutua, preparan-

do el camino para una conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza en 1995, para la que Chile se ha ofrecido como anfitrión.

LA PROMOCIÓN DE LA PROSPERIDAD MEDIANTE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y EL LIBRE COMERCIO

9. El Libre Comercio en las Américas

Al tiempo que procuramos la integración económica y el libre comercio en el Hemisferio, reafirmamos nuestro firme compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales. Respaldamos la plena e inmediata instrumentación de la Ronda Uruguay, las activas negociaciones multilaterales en la Organización Mundial de Comercio (OMC), los acuerdos comerciales bilaterales y subregionales, y otros arreglos comerciales que sean compatibles con las disposiciones del GATT/OMC, y que no levanten barreras a otras naciones.

Los países del Hemisferio han alcanzado logros extraordinarios en cuanto a la liberalización del comercio y la integración subregional. El libre comercio y la creciente integración económica son factores claves para el desarrollo sostenible. Se avanzara en este sentido en la medida en que nos esforcemos por conseguir que nuestras políticas ambientales y de liberalización comercial se apoyen mutuamente, tomando en cuenta los esfuerzos emprendidos por el GATT/OMC, así como otras organizaciones internacionales. En la medida en que avance la integración económica en el Hemisferio, aseguraremos un mayor grado de observancia y promoción de los derechos de los trabajadores, tal y como están definidos en los convenios internacionales pertinentes. Evitaremos las restricciones encubiertas al comercio, de acuerdo con el GATT/OMC y otras obligaciones internacionales.

Nos esforzaremos por maximizar la apertura de los mercados a través de altos niveles de disciplina, a medida que nos aprovechamos de los acuerdos vigentes en el Hemisferio. También nos esforzaremos por celebrar acuerdos equilibrados e integrados, incluidos entre otros los siguientes: barreras arancelarias y no arancelarias que afecten el comercio de bienes y servicios; agricultura; subsidios; inversión; derechos de propiedad intelectual; compras del gobierno; barreras técnicas al comercio; salvaguardias; reglas de origen; derechos antidumping y compensatorios;

normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios; solución de controversias y políticas de competencia.

Reconocemos que las decisiones sobre los acuerdos comerciales siguen siendo un derecho soberano de cada país. Asimismo, reconociendo la importancia del cumplimiento efectivo de los compromisos internacionales, cada nación adoptara las medidas necesarias, de conformidad con sus propias leyes y procedimientos, para ejecutar los acuerdos en las áreas cubiertas por este plan de acción.

A medida que trabajamos con el fin de lograr el "Area de Libre Comercio de las Américas", se proporcionaran oportunidades tales como asistencia técnica, a fin de facilitar la integración de las economías más pequeñas e incrementar su nivel de desarrollo.

Agenda de acción inmediata

Instruimos a nuestros ministros responsables del comercio a que adopten los siguientes pasos concretos iniciales para lograr el "Area de Libre Comercio de las Américas":

- Con el objetivo de garantizar una discusión plena y cabal entre las partes de los diversos acuerdos comerciales en el Hemisferio, ordenamos que se celebren reuniones en el marco de los foros de comercio e inversión existentes. Los miembros de estos foros determinaran las áreas de coincidencia y divergencia en los acuerdos particulares bajo estudio, y deberán considerar los medios de mejorar las disciplinas entre ellos y hacerlos más parecidos. Instruimos, asimismo, a los miembros de estos foros a que informen a los ministros sobre el estado de sus discusiones y formulen recomendaciones para lograr el "Area de Libre Comercio de las Américas".
- La transparencia y el claro entendimiento sobre los acuerdos subregionales y bilaterales logrados hasta la fecha entre las naciones del Hemisferio son decisivos para fomentar el comercio y la integración de las inversiones en las Américas. Instruiremos a la Comisión Especial sobre Comercio de la OEA, con el apoyo del BID, de la CEPAL y de otras organizaciones regionales y subregionales especializadas, a que asista en la sistematización de datos en la región y a que continúe su labor de estudio de los arreglos de integración económica del Hemisferio, incluyendo descripciones comparativas breves de las obligaciones en cada uno de los acuerdos comerciales existentes en el Hemisferio. Asimismo, instruiremos a la Comisión

Especial sobre Comercio a que elabore un informe de su trabajo a más tardar en junio de 1995 para la reunión de ministros.

- Instruimos a nuestros ministros responsables del comercio a revisar el progreso de la labor emprendida en los foros mencionados; ofrecer orientación con respecto al trabajo posterior; y considerar las áreas que requieren atención inmediata, tales como la facilitación aduanera, y pruebas y certificaciones de productos con miras a alcanzar acuerdos de reconocimiento mutuo, que puedan ser debatidos en los foros pertinentes.
- Por consiguiente, hoy lanzamos el "Area de Libre Comercio de las Américas," mediante el inicio del siguiente proceso. Instruiremos a la OEA a que asista al país anfitrión en la organización de las reuniones ministeriales.

Cronograma

- Enero de 1995: Inicio de los programas de trabajo y establecimiento de calendarios en los foros contemplados en el párrafo 6 y en la Comisión Especial sobre Comercio.
- Junio de 1995: Reunión de los ministros responsables del comercio. Informe preliminar sobre el estado de los trabajos en los foros descritos en el párrafo 6. Informe preliminar de la Comisión Especial sobre Comercio. Areas para consideración inmediata.
- Marzo de 1996: Reunión de los ministros responsables del comercio. Informe final a los ministros de la Comisión Especial sobre Comercio. Informes finales a los ministros de los foros descritos en el párrafo 6. Calendario para el trabajo posterior.

10. El Desarrollo y la Liberalización de los Mercados de Capital

La disponibilidad de capital a tasas de interés competitivas es esencial para financiar las inversiones del sector privado, las cuales constituyen un ingrediente vital para el desarrollo económico. El desarrollo, la liberalización y la integración de los mercados financieros, a nivel nacional e internacional; el aumento de la transparencia, y el establecimiento de una supervisión y reglamentación prudente y equiparable de los mercados bancarios y de valores bursátiles, ayudarán a reducir el costo del capital al incrementar la confianza de los inversionistas y de los depositantes.

Los gobiernos:

- Formarán una Comisión sobre Asuntos Financieros Hemisféricos que estudie las medidas para promover la liberalización de los movimientos de capital y la integración progresiva de los mercados de capital, incluyendo, si se considera conveniente, la negociación de directrices comunes sobre los movimientos de capital que faciliten su liberalización progresiva.
- Elaborarán, en cooperación con el BID, una lista integral de las regulaciones nacionales sobre el capital, con el fin de promover la transparencia y apoyar los debates en la Comisión sobre Asuntos Financieros Hemisféricos.
- Apoyarán las gestiones de cooperación de la Asociación de Superintendentes de Banca de América Latina y el Caribe y del Consejo de Fiscalizadores de Valores de las Américas para ofrecer una supervisión y reglamentación confiable que apoyen el desarrollo y la integración progresiva de los mercados.

La Comisión sobre Asuntos Financieros Hemisféricos deberá revisar, asimismo, los problemas de la deuda en el Hemisferio, tomando en cuenta el trabajo en curso y aprovechando, si procede, la amplia gama de conocimientos especializados.

II. La Infraestructura Hemisférica

El desarrollo del Hemisferio depende de medidas urgentes de infraestructura, incluida la asignación prioritaria de los recursos financieros, de acuerdo con la legislación nacional y con la participación de los sectores público y privado. El fortalecimiento del flujo del capital productivo del sector privado hacia proyectos económicamente viables y ecológicamente sanos se ha convertido en un elemento cada vez más esencial para los países del Hemisferio, en la medida en que el crecimiento de las fuentes oficiales de capital no se ha mantenido al mismo ritmo del crecimiento de las necesidades de la región.

Los gobiernos:

- Encargarán a los bancos de desarrollo multilaterales a que colaboren con los gobiernos y, en su caso, con las empresas privadas, a fin de elaborar mecanismos para tratar de los asuntos relativos al crédito y a las inversiones.

- Aprovecharán otras experiencias regionales y subregionales del Hemisferio para apoyar el desarrollo de la infraestructura.
- Los gobiernos que así lo deseen desarrollarán los mecanismos apropiados, incluyendo entre ellos los compromisos multilaterales y bilaterales sobre normas y prácticas reglamentarias y jurídicas, para fomentar la inversión del sector privado, nacional y extranjera, en los proyectos de infraestructura nacionales y transfronterizos.

12. Cooperación Energética[1]

Las naciones del Hemisferio han iniciado una nueva era de crecimiento económico. Esta nueva era se basa en una mayor cooperación económica, en un comercio más libre y en mercados abiertos. El desarrollo económico sostenible requiere de la cooperación hemisférica en el campo de la energía.

Los gobiernos:

- Convocarán una reunión de seguimiento de los representantes hemisféricos en el primer semestre de 1995 para fomentar la cooperación orientada a estudiar vías para desarrollar la industria energética en el Hemisferio, que sean compatibles con las estrategias nacionales para la energía menos costosas y con las actividades descritas en la "Alianza para el Uso Sostenible de la Energía," en los siguientes campos:

  a. Consideración de vías que permitan utilizar el sector energético en la promoción del crecimiento económico sostenible.

  b. Cooperación para estudiar vías que permitan optimizar y facilitar los mecanismos de financiamiento por parte de las instituciones financieras internacionales con el fin de apoyar el desarrollo de los proyectos en el sector energético, especialmente de aquellos relativos al mejoramiento de la eficiencia en el uso de la energía y a la energía renovable no convencional.

  c. Cooperación para promover las inversiones de capital y fomentar el uso de mecanismos financieros innovadores para incrementar las inversiones en el sector energético y aumentar la eficiencia del uso de

1 Esta iniciativa esta vinculada integralmente al punto titulado "Alianza para el uso sostenible de la energía".

la energía y de la energía renovable no convencional, de acuerdo con las leyes y las necesidades de desarrollo de cada país.

d. Promoción del uso de tecnologías energéticas eficientes y no contaminantes, tanto convencionales como renovables, que conduzcan a un mayor nivel de conocimientos y experiencia técnica en este campo.

e. Consideración de la ampliación de los esfuerzos en curso para establecer instalaciones eléctricas y de otros tipos de energía, de acuerdo con los marcos reglamentarios internos y, cuando así proceda, de conformidad con los acuerdos subregionales.

13. Las Telecomunicaciones y la Infraestructura de la Información

La infraestructura de la información de un país -las telecomunicaciones, la tecnología de la información y la radiodifusión- es un componente esencial del desarrollo político, económico, social y cultural. Las necesidades del desarrollo de la infraestructura de la información de las Américas son inmensas. Los gobiernos de las Américas se proponen satisfacer esas necesidades dedicándose a acciones múltiples, cuando sean compatibles con sus leyes respectivas, tales como: alentando la inversión del sector privado para aumentar la participación en los sectores de las telecomunicaciones y de la infraestructura de la información; promoviendo la competencia; implementando regímenes reglamentarios flexibles; estimulando la diversidad del contenido, incluyendo la diversidad cultural y lingüística; proporcionando acceso a las redes de información para los proveedores de servicios e información; y asegurando un servicio universal, de modo que todos los miembros de nuestras sociedades reciban los beneficios de la infraestructura de la información.

Los gobiernos:

- Participarán en los debates en curso a nivel internacional de las acciones a las que se hace referencia supra y procurarán emprender esas acciones en sus propios países, tomando en cuenta las condiciones y circunstancias internas.
- Se esforzarán para que el público tenga mayor acceso a la información del gobierno a través de los medios electrónicos.
- Estudiarán la disponibilidad e interoperabilidad de las conexiones con las redes internacionales que facilitan el comercio, mejoran la educación y aumentan el acceso al cuidado de la salud.

- Instarán a las principales universidades, bibliotecas, hospitales y organismos gubernamentales a tener acceso a estas redes, aprovechando la labor de la Red Hemisférica Interuniversitaria de Información Científica y Tecnológica de la OEA.
- A través de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) de la OEA, y en coordinación con las organizaciones subregionales de telecomunicaciones, elaborar y ejecutar un programa de trabajo para:

  a. Evaluar los medios reglamentarios, técnicos y jurídicos para promover la liberalización, las normas comunes, la interoperabilidad de las redes y el uso compatible del espectro de radiocomunicaciones.

  b. Examinar los modos de promover una mayor conformidad de los procesos de certificación para el equipo de telecomunicaciones entre los países miembros.

  c. Elaborar directrices regionales para la prestación de servicios de la red de valor agregado internacional.

  d. Apoyarán una reunión en 1996, coordinada por la CITEL, de funcionarios de telecomunicaciones de alto nivel para conducir debates ulteriores de las acciones mencionadas supra.

14. La Cooperación en Ciencia y Tecnología

Es necesario reevaluar la interacción que existe entre la infraestructura científica y tecnológica y los mecanismos de cooperación de la región; darle impulso a una mayor cooperación; reducir las barreras a la colaboración; aumentar la demanda de tecnología; divulgar la información acerca de las oportunidades tecnológicas, utilizando los nuevos avances en materia de tecnología de la información; y mejorar, en general, las comunicaciones entre las principales organizaciones de ciencia y tecnología, los investigadores de la región y las cada vez más numerosas pequeñas y medianas empresas dedicadas a la tecnología. El compromiso de los países de las Américas con la no proliferación ha alcanzado un nuevo impulso con la aceptación del régimen internacional de salvaguardias por parte de algunos de nuestros países. Merece destacarse el progreso extraordinario logrado en este campo, el cual contribuirá a mayores oportunidades de cooperación en materia de bienes y tecnologías avanzadas.

Los gobiernos:

- Convocarán una reunión de ministros encargados de la ciencia y la tecnología del Hemisferio el año próximo con el fin de evaluar el progreso y promover el Programa Bolívar y el programa MERCOCYT de la OEA, proporcionar el apoyo necesario para fomentar las asociaciones científicas y empresas tecnológicas de la región, y explorar la posibilidad de establecer un consejo de ciencia y tecnología.
- Emplearán los mecanismos multilaterales existentes en la región para tratar una amplia gama de intereses comunes de ciencia y tecnología, incluyendo una mejor capacitación técnica profesional, el desarrollo y la ejecución de las políticas nacionales y los programas regionales, la divulgación y estandarización de la ciencia y la tecnología (incluidas la metrología y otras normas técnicas), el desarrollo de la tecnología del medio ambiente, y alianzas más eficaces para promover el aprendizaje y la competitividad.
- Estimularán una mayor interacción científica y tecnológica en el Hemisferio y apoyarán los esfuerzos ya emprendidos en otros foros, entre ellos el Instituto Interamericano de Investigaciones sobre el Cambio Global y el Instituto Internacional de Investigaciones para la Predicción del Clima. Los gobiernos actuarán para impulsar y comunicar las nuevas iniciativas tales como el Programa Global de Aprendizaje y Observaciones para Beneficio del Medio Ambiente (GLOBE).
- Confirmarán su interés en participar en nuevas iniciativas impulsadas por una demanda de los intereses del sector privado y las organizaciones no gubernamentales en las oportunidades tecnológicas.
- Confirmarán su compromiso nacional en el intercambio de la información científica y tecnológica en el Hemisferio, de acuerdo con sus leyes respectivas, y para ampliar la cooperación en materia de la investigación científica y del medio ambiente.

15. El Turismo

El turismo tiene importancia para nuestras economías y valor en la promoción del entendimiento entre los pueblos de las Américas.

Los gobiernos:

Emprenderán iniciativas para estimular el turismo en el Hemisferio.

LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y LA DISCRIMINACIÓN EN NUESTRO HEMISFERIO

En nuestro Hemisferio, grandes segmentos de la sociedad, particularmente las mujeres, las minorías, los discapacitados, las poblaciones indígenas, los refugiados y los desplazados, no han sido habilitados para participar plenamente de la vida económica. Casi la mitad de la población del Hemisferio vive todavía en la pobreza. Una participación más amplia de los pobres en las economías de la región, el acceso a los recursos productivos, el apoyo adecuado a redes de seguridad social y mayores inversiones de capital humano constituyen mecanismos importantes para ayudar a erradicar la pobreza. Para lograr estos objetivos, reafirmamos nuestro apoyo a las estrategias contenidas en el "Compromiso de una Alianza para el Desarrollo y la Lucha para Superar la Pobreza Extrema" adoptado por la Asamblea General de la OEA.

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social que se celebrara en Copenhague en marzo de 1995, así como la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer que se celebrara en Beijing en septiembre de 1995, ofrecerán oportunidades singulares para definir las estrategias que promuevan la integración social, el empleo productivo y la erradicación de la pobreza.

16. El Acceso Universal a la Educación

El alfabetismo universal y el acceso a la educación en todos los niveles, sin distinción de raza, nacionalidad de origen o sexo, son la base indispensable para el desarrollo social y cultural sostenible, el crecimiento económico y la estabilidad democrática.

Los gobiernos:

- Garantizarán el acceso universal a una educación primaria de calidad, colaborando con los sectores público y privado y los actores no gubernamentales, y con el apoyo de las instituciones multinacionales. En particular, los gobiernos procuraran alcanzar para el año 2010 una tasa de conclusión de la escuela primaria del 100% y una tasa de inscripción en la escuela secundaria del 75% como mínimo, y elaborarán programas para erradicar el analfabetismo, impedir el ausentismo escolar no justificado y mejorar la capacitación de los recursos humanos. Promoverán, con el apoyo de las instituciones

financieras internacionales y del sector privado, la capacitación profesional de los trabajadores así como la educación de adultos, incorporando esfuerzos para que esa educación sea más pertinente a las necesidades del mercado y de los empleadores.

- Mejorarán la capacitación de los recursos humanos, así como la capacitación técnica, profesional y magisterial, que son esenciales para el mejoramiento de la calidad e igualdad de la educación en el Hemisferio.
- Aumentarán el acceso y fortalecerán la calidad de la educación superior, y promoverán la cooperación entre aquellas instituciones que aportan conocimientos científicos y tecnológicos necesarios para el desarrollo sostenible.
- Apoyarán estrategias para superar las deficiencias nutricionales de los niños en edad escolar, con el objetivo de ampliar su capacidad de aprendizaje.
- Apoyarán la descentralización, incluyendo garantías de financiamiento adecuado y amplia participación en el proceso de toma de decisiones por parte de padres, educadores, líderes comunitarios y funcionarios gubernamentales.
- Revisarán los programas de capacitación existentes, regionales y hemisféricos, para hacerlos más sensibles a las necesidades actuales.
- Crearán una asociación hemisférica, a través de los organismos existentes, a fin de proporcionar un foro de consulta para los gobiernos, los actores no gubernamentales, la comunidad empresarial, los donantes y las organizaciones internacionales, a fin de reformar políticas y orientar los recursos con mayor eficiencia.
- Instarán a la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social que se celebrara en marzo de 1995, así como a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebrará en septiembre de 1995, a que aborden la cuestión del acceso universal a la educación.

17. El Acceso Equitativo a los Servicios Básicos de Salud

A pesar de los impresionantes logros en el Hemisferio, las limitaciones del acceso a los servicios de salud y de su calidad han resultado en la persistencia de una elevada mortalidad materno infantil, particularmente entre los pobres de las zonas rurales y los grupos indígenas.

Los gobiernos:

- Respaldarán los objetivos respecto a la salud materno infantil de la Cumbre Mundial de la Infancia de 1990, del Acuerdo Narino de 1994 y de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994, y reafirmarán su compromiso de reducir, para el año 2000, la mortalidad infantil en una tercera parte y la mortalidad materna a la mitad, respecto a los niveles de 1990.
- Respaldarán un paquete básico de servicios clínicos preventivos y de salud pública compatibles con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Mundial, y con el Programa de Acción convenido en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994. Ese paquete se destinará a atender la salud infantil, materna y reproductiva e incluirá atención prenatal, durante y después del parto, información y servicios de planificación familiar y prevención del VIH/SIDA, así como la vacunación y programas para combatir otras causas principales de mortalidad infantil. Los planes y programas se desarrollarán de acuerdo con el mecanismo que decida cada país.
- Desarrollarán o actualizarán los planes o programas de acción del país para efectuar reformas destinadas a alcanzar las metas de salud infantil, materna y reproductiva, y garantizarán el acceso universal y no discriminatorio a los servicios básicos de salud, incluyendo los programas de educación y de atención preventiva para la salud. Los planes y programas se desarrollarán de acuerdo con el mecanismo que decida cada país. Las reformas comprenderán servicios esenciales basados en la comunidad para los pobres, los discapacitados y las poblaciones indígenas; una infraestructura de salud pública más firme; medios alternativos de financiamiento, gestión y prestación de servicios; garantía de calidad; y una mayor utilización de actores y organizaciones no gubernamentales.
- Fortalecerán la Red Interamericana de Economía y Financiamiento de la Salud, que sirve de foro internacional para compartir conocimientos técnicos, información y experiencias relativas a los esfuerzos de reforma del sistema de salud. La red reúne a funcionarios gubernamentales, representantes del sector privado, instituciones y actores no gubernamentales, donantes y eruditos para la discusión sobre políticas, análisis, capacitación y otras actividades para promover la reforma; dicha red fortalece la capacidad nacional en este campo decisivo y promueve la cooperación en todo el Hemisferio.

- Convocarán una reunión especial de los gobiernos del Hemisferio con los donantes y los organismos técnicos internacionales interesados, patrocinada por el BID, el Banco Mundial y la OPS, con el fin de establecer el marco de los mecanismos para la reforma de los sistemas de salud, definir el papel de la OPS en la supervisión de la ejecución regional de los planes y programas nacionales, y planificar el fortalecimiento de la red, incluyendo las contribuciones de sus copatrocinadores.
- Aprovecharán la oportunidad de la reunión anual del Consejo Directivo de los Ministros de salud del Hemisferio Occidental de la OPS, con la participación del BID y de donantes, para elaborar un programa destinado a combatir las enfermedades endémicas y transmisibles, así como un programa para impedir la propagación del VIH/SIDA, e identificar las fuentes de financiamiento.
- Instarán a la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social que se celebrará en marzo de 1995, así como a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se celebrará en septiembre de 1995, ofrecerán oportunidades singulares para definir las estrategias que promuevan la integración social, el empleo productivo y la erradicación de la pobreza.

18. El Fortalecimiento del Papel de la Mujer en la Sociedad

El fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad es de importancia fundamental no sólo para su realización completa en un marco de igualdad y justicia, sino para lograr un verdadero desarrollo sostenible.

Resulta esencial fortalecer las políticas y los programas que mejoren y amplíen la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida política, social y económica, y que mejoren su acceso a los recursos básicos necesarios para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales. Atender a las necesidades de las mujeres significa, en gran medida, contribuir a la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales.

Los gobiernos:

- Reconocerán y respetarán plenamente todos los derechos de las mujeres como condición esencial para su desarrollo individual y para la creación de una sociedad más justa, unida y pacífica. Con ese propósito, se promoverán políticas que aseguren que las mujeres disfruten de la protección plena de sus derechos legales y civiles.

- Incluirán un enfoque de género en los proyectos de cooperación y planificación del desarrollo, y promoverán la realización del potencial de la mujer, elevando su productividad a través de la educación, la capacitación, el desarrollo de sus habilidades y el empleo.
- Promoverán la participación de la mujer en el proceso de toma de decisiones en todas las esferas de la vida política, social y económica.
- Emprenderán medidas apropiadas para enfrentar y reducir la violencia contra las mujeres.
- Adoptarán medidas apropiadas para mejorar la capacidad de las mujeres para percibir ingresos de ocupaciones que no sean sólo las tradicionales, lograr autosuficiencia económica y garantizar su acceso igualitario al mercado laboral en todos los niveles de empleo, a los sistemas de seguridad social, al sistema de crédito, y a la adquisición de bienes y tierras.
- Cooperarán plenamente con el recién nombrado Relator Especial sobre la Violencia Contra las Mujeres, sus Causas y Consecuencias, de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.
- Apoyarán y trabajarán activamente para garantizar el éxito de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, que tendrá lugar en Beijing en septiembre de 1995.
- Alentarán, según proceda, la ratificación y el cumplimiento de la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y la Convención Interamericana para la Prevención, el Castigo y la Erradicación de la Violencia Contra la Mujer.
- Fortalecerán aún más la Comisión Interamericana de Mujeres.
- Harán un llamado a las organizaciones técnicas y financieras regionales e internacionales para que intensifiquen sus programas en favor de las mujeres.
- Alentarán la adopción de procedimientos para dar seguimiento a las medidas nacionales e internacionales incluidas en el presente plan de acción.

19. El Fomento de las Microempresas y las Pequeñas Empresas

Las micro y pequeñas empresas representan un gran porcentaje del empleo para los pobres, particularmente de las mujeres, y contribuyen un porcentaje considerable al producto interno bruto de nuestros países. El apoyo fortalecido a las micro y pequeñas empresas es uno de los elementos clave para el desarrollo sostenible y equitativo.

Los gobiernos:

- Continuarán o iniciarán programas de desregulación y de simplificación administrativa.
- Aumentarán los esfuerzos para que las empresas puedan obtener información sobre tecnologías apropiadas (especialmente aquellas que son ambientalmente sanas), mercados, procesos, materias primas y sistemas gerenciales que les permitan ser más competitivas en la economía mundial.
- Desarrollarán programas de desregulación financiera para reducir los costos de las transacciones crediticias y fortalecer la capacidad institucional del sector financiero que presta servicios a las micro y pequeñas empresas, y fomentarán la participación activa de los organismos bilaterales y multilaterales, los bancos de desarrollo, los bancos comerciales y otras entidades intermediarias de crédito, de manera compatible con normas estrictas de desempeño.
- Fortalecerán las instituciones y los programas que presten servicios y faciliten el acceso a la capacitación y a la asistencia técnica, para hacer posible la participación de este sector en la economía mundial, a través de la exportación de sus productos y servicios.
- Estimularán la cooperación entre las empresas de este sector para que se puedan beneficiar de las ventajas de las economías de escala sin perder sus características distintivas.
- Promoverán el fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas, privadas y mixtas (públicas/privadas) que apoyen al sector de las micro y pequeñas empresas, mediante programas de información, capacitación, asistencia técnica, financiamiento y formación de asociaciones, de manera que se promueva la prosperidad a largo plazo de este sector.
- Recomendarán a las instituciones de desarrollo multilaterales, especialmente al Banco Mundial y al BID, el establecimiento o fortalecimiento de fondos y otros mecanismos para apoyar a las micro y pequeñas empresas.

20. Los Cascos Blancos-Cuerpos para Casos de Emergencia y el Desarrollo

La "Iniciativa de los Cascos Blancos" se basa en la convicción de que un esfuerzo internacional concertado de los países desarrollados y en desarrollo puede facilitar la erradicación de la pobreza y fortalecer la

capacidad de respuesta humanitaria rápida de la comunidad internacional a las necesidades de emergencia humanitarias, sociales y de desarrollo.

Los países de las Américas podrían ser pioneros de esta iniciativa mediante la creación de cuerpos nacionales de voluntarios que podrían responder a los llamados de otros países de la región. Esos cuerpos nacionales podrían ponerse eventualmente a la disposición de las Naciones Unidas.

Los gobiernos, en forma voluntaria:

- Establecerán, organizarán y financiarán un cuerpo de voluntarios para trabajar a nivel nacional y que, a la vez, estén a la disposición de otros países del Hemisferio y, eventualmente, del sistema de las Naciones Unidas, como cuerpo de reserva, para la prevención, alivio, rehabilitación y cooperación técnica, social y para el desarrollo, con el objeto de reducir los efectos de los desastres naturales y de las necesidades y emergencias sociales y de desarrollo.
- A través de la creación de un cuerpo nacional de voluntarios, se encargarán de lo siguiente:
- Seleccionar y capacitar a su cuerpo nacional de voluntarios.
- Financiar el cuerpo nacional de voluntarios, alentando la participación del sector privado.
- Estar preparados para enviar de inmediato, y a solicitud de las Naciones Unidas, voluntarios especializados para hacer frente o prevenir situaciones generadas por desastres naturales y emergencias humanitarias.
- Contribuirán a la formación de este cuerpo e invitarán a las empresas, las fundaciones y las instituciones financieras regionales del sector privado a que hagan lo mismo.
- Contribuirán a la elaboración de una lista internacional de voluntarios que se conservara en un plan maestro de las Naciones Unidas al que se recurrirá para complementar las actividades de los mecanismos existentes de dicha organización. Deberá invitarse al BID, la OEA y la OPS para que participen y asistan en la formación de este cuerpo.

LA GARANTÍA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA CONSERVACIÓN DE NUESTRO MEDIO AMBIENTE PARA LAS GENERACIONES FUTURAS

21. La alianza para el uso sostenible de la energía[2]

De conformidad con la Agenda 21 y el Convenio Marco sobre Cambio Climático, el desarrollo y uso sostenible de la energía promueven el desarrollo económico y atienden las preocupaciones ambientales. Los gobiernos y el sector privado deberán promover un mayor acceso a los servicios de energía confiables, limpios y de menor costo a través de actividades y proyectos que reúnan los requerimientos económicos, sociales y ambientales, en el contexto de las metas nacionales de desarrollo sostenible y de los marcos jurídicos nacionales.

Los gobiernos:

- Perseguirán, de conformidad con la legislación nacional, estrategias nacionales de energía de menor costo, que tomen en consideración todas las opciones, incluidas la eficiencia en el uso de la energía, la energía renovable no convencional (es decir, solar, eólica, geotérmica, pequeña hidroeléctrica y biomasa), así como recursos de energía convencional.
- Pondrán énfasis en la fijación de precios basados en el mercado, que desaliente el desperdicio en el uso de la energía.
- Identificarán por lo menos un proyecto económicamente viable, para financiarlo y desarrollarlo en forma prioritaria, en cada una de las siguientes áreas: energía renovable no convencional, eficiencia en el uso de la energía y energía convencional limpia.
- Promoverán, en cooperación con el sector privado y con las comunidades rurales y aisladas, programas de electrificación rural que tomen en consideración, cuando proceda, la utilización de fuentes de energía renovable, de conformidad con el marco reglamentario nacional.
- Procurarán ratificar e iniciar la ejecución de las disposiciones de la Convención Marco sobre Cambio Climático que entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

---

2 Esta iniciativa esta vinculada al punto titulado "Cooperación energética"

- Alentarán al Banco Mundial y al BID a aumentar, con celeridad y en forma sustancial, como parte de los prestamos para el sector energético, el financiamiento de proyectos para la eficiencia en el uso de la energía y de energía renovable, así como el financiamiento para mejorar la sustentabilidad ambiental de las fuentes de energía convencional, de conformidad con la racionalidad económica. Harán un llamado a las instituciones financieras multilaterales y otras instituciones financieras públicas y privadas, para que financien los programas regionales y nacionales de este plan de acción, tales como programas de capacitación e intercambio así como cooperación tecnológica, de acuerdo con las necesidades y las condiciones de los países beneficiados.
- Ayudarán, utilizando las organizaciones regionales existentes, en la coordinación y cooperación técnica entre los países, incluyendo la identificación y ejecución de proyectos, programas de capacitación e intercambios de personal e información para aumentar la capacidad.
- Promoverán la identificación y ejecución de los proyectos del sector privado que reduzcan la emisión de gases de invernadero.
- Convocarán un Simposio sobre la Energía Sostenible en la primera mitad de 1995 para discutir las actividades de seguimiento relativas a esta iniciativa. En este espíritu de cooperación, los países compartirán sus experiencias y discutirán sobre los avances alcanzados en la ejecución de este plan de acción.

22. La Alianza para la Biodiversidad

Nuestro Hemisferio contiene más de la mitad de la biodiversidad del planeta. A fin de sostener el desarrollo social y económico del Hemisferio, debemos intensificar nuestros esfuerzos por comprender, evaluar y usar de manera sostenible esta base de recursos vivientes. Debemos actuar ahora para aumentar la capacidad técnica y de gestión, así como la concientización de la opinión pública con respecto a los esfuerzos nacionales e internacionales en este campo. La Agenda 21, la Convención sobre Diversidad Biológica y otros instrumentos internacionales conexos reconocen estas necesidades y hacen un llamado para la conservación y el uso sostenible de los recursos de la biodiversidad.

Los gobiernos:

- Procurarán asegurar que las estrategias para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad estén integradas a las actividades de

desarrollo económico pertinentes, incluidas la silvicultura, la agricultura y la gestión de las zonas costeras, tomando en cuenta la dimensión y el impacto social de estas actividades.

- Desarrollarán y pondrán en práctica políticas, técnicas y programas para evaluar, conservar y usar de manera sostenible los recursos terrestres, marinos y costeros de la biodiversidad.
- Procurarán ratificar la Convención sobre Biodiversidad y buscarán oportunidades de cooperación conforme a la misma y, en caso de ser pertinente, de acuerdo con otros instrumentos internacionales y regionales en materia de medio ambiente.
- Apoyarán los mecanismos gubernamentales democráticos para impulsar la participación del público, particularmente los miembros de las comunidades indígenas y de otros grupos afectados, en la formulación de políticas que comprendan la conservación y el uso sostenible de los ambientes naturales. Cada país deberá definir las formas de esta participación.
- Elaborarán planes y programas nacionales para establecer y fortalecer la gestión de parques y reservas, buscando los vínculos con los beneficios económicos, sociales y ecológicos para los habitantes de la localidad.
- Crearán la capacidad para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, a través de programas sobre administración de parques y zonas protegidas, bosques y zonas húmedas, del Plan de Acción de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, de la Iniciativa de los Bancos de Coral, de los proyectos de apoyo de la CITES y del Plan de Acción sobre Contaminación Marina de la Región del Caribe, entre otros.
- Lanzarán la "Década del Descubrimiento" para promover la cooperación técnica y científica, y facilitar el intercambio de información pertinente sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.
- Aumentarán el apoyo a las iniciativas de capacitación y educación que aborden el uso sostenible de los recursos de la biodiversidad y alentarán las actividades de las universidades, actores y organizaciones no gubernamentales y del sector privado para que asistan en el entrenamiento de gerentes y habiliten a las comunidades locales.
- Instarán a las instituciones financieras multilaterales, entre ellas el BID y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, a que apoyen los proyectos nacionales y regionales elegibles.

- Discutirán el avance en la ejecución de las actividades nacionales e internacionales descritas anteriormente en la Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible que se celebrará en Bolivia en 1996, y en las subsiguientes reuniones ministeriales anuales sobre desarrollo sostenible.

23. La Alianza para la Prevención de la Contaminación

Tal y como se reconoció en la Agenda 21, la gestión ambiental sana es un elemento esencial del desarrollo sostenible. Se requiere de esfuerzos de cooperación para elaborar o mejorar, de conformidad con las legislaciones nacionales y los instrumentos internacionales pertinentes: 1) marcos para la protección ambiental, y 2) mecanismos para ejecutar y hacer cumplir los reglamentos ambientales. A fin de lograr este objetivo, una nueva alianza promoverá las actividades de cooperación para desarrollar políticas, leyes e instituciones ambientales; aumentar la capacidad técnica, promover la concientización y participación del público; continuar procurando la cooperación tecnológica, financiera y de otro tipo; y facilitar el intercambio de información, incluyendo sobre las tecnologías ambientalmente sanas. Las actividades de la alianza aprovecharan y promoverán la ejecución de acuerdos y principios internacionales, incluidos los acordados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de 1994, en áreas que los países del Hemisferio consideren prioritarias.

Los gobiernos:

- Fortalecerán y fomentarán la capacidad técnica e institucional para atender prioridades ambientales, tales como plaguicidas, la contaminación por plomo, prevención de la contaminación, reducción del riesgo, asuntos de saneamiento y desechos, mejoramiento de la calidad del agua y del aire, acceso al agua potable sana, problemas ambientales urbanos, y promover la participación y concientización del público.
- Formularán y ejecutarán planes nacionales de acción para la eliminación gradual del plomo en la gasolina.
- Fortalecerán los marcos y mecanismos nacionales de protección ambiental para su ejecución y cumplimiento, e incluirán criterios y objetivos sobre sustentabilidad en las estrategias de desarrollo nacionales y de otro tipo.

- Celebrarán consultas nacionales con el fin de identificar proyectos prioritarios en los que puedan colaborar otros países.
- Apoyarán los mecanismos gubernamentales democráticos para lograr la participación del público, particularmente los miembros de las comunidades indígenas y de otros grupos afectados, en la consideración de políticas relativas al impacto ambiental de los proyectos de desarrollo, y en la elaboración y cumplimiento de las leyes ambientales.
- Convocarán una reunión de expertos, nombrados por cada país interesado, para elaborar un marco de cooperación conjunta, apoyándose en las instituciones y redes existentes con el fin de identificar los proyectos prioritarios. Estos proyectos se concentraran inicialmente en los problemas ambientales y de salud vinculados con el uso indebido de los plaguicidas, y las repercusiones de la contaminación por el plomo de la gasolina y otras fuentes. Las actividades subsiguientes podrían tratar los desechos, el aire, la calidad del agua, la contaminación marina causada por buques y otras fuentes, y los problemas asociados con la urbanización.
- Promoverán la participación de organizaciones, tales como el BID, el Fondo de Inversión Multilateral, el Banco Mundial, la OPS, la OEA y otros actores y organizaciones no gubernamentales, según el caso, en el financiamiento, la elaboración y ejecución de los proyectos prioritarios.
- Elaborarán políticas y leyes ambientales con el objetivo de garantizar que la integración económica de la región se realice de manera ambientalmente sostenible.
- Establecerán mecanismos para la cooperación entre las dependencias de los gobiernos, incluyendo en los campos jurídico y de vigilancia del cumplimiento de la ley, para facilitar el intercambio de información ambiental, la cooperación tecnológica y el fomento de la capacidad institucional.
- Elaborarán leyes y reglamentos ambientales compatibles con altos niveles de protección ambiental, y promoverán la aplicación de los acuerdos ambientales internacionales.
- Discutirán los avances alcanzados en la ejecución de las actividades nacionales e internacionales descritas anteriormente, durante la Conferencia Cumbre sobre l Desarrollo Sostenible que se celebrará en Bolivia en 1996, y en las subsiguientes reuniones ministeriales anuales sobre el desarrollo sostenible.

APÉNDICE

La responsabilidad principal para la ejecución de este Plan de Acción recae en los gobiernos, individual y colectivamente, con la participación de todos los elementos de nuestras sociedades civiles.

Se solicita a las organizaciones e instituciones existentes que ejecuten el conjunto de iniciativas que han resultado de esta Cumbre de las Américas. En muchos casos, hemos propuesto que los asuntos específicos sean estudiados en las reuniones de ministros, funcionarios de alto nivel o de expertos. Asimismo, proponemos que algunas de esas iniciativas se ejecuten en pactos entre los sectores público y privado. En espera del beneficio de los mecanismos hemisféricos existentes, y considerando las diversas propuestas incluidas en este Plan de Acción, ofrecemos las siguientes recomendaciones, que no impedirán que los gobiernos recurran a otras instituciones no mencionadas en el presente, cuando proceda.

Principales Iniciativas en las que Participaran las Organizaciones e Instituciones Internacionales

La OEA desempeñará un papel primordial en el seguimiento de las diferentes decisiones de esta reunión Cumbre. Por lo que se refiere al Plan de Acción, la OEA tiene un papel de apoyo particularmente importante en relación con lo siguiente:

- El fortalecimiento de la democracia
- La promoción y protección de los derechos humanos
- La lucha contra la corrupción
- La eliminación de la amenaza del terrorismo nacional e internacional
- El fomento de la confianza mutua
- El libre comercio en las Américas
- Las telecomunicaciones y la infraestructura de la información

El Plan de Acción también prevé otros papeles para la OEA en los ámbitos siguientes:

- La promoción de los valores culturales
- La lucha contra el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos
- La cooperación en ciencia y tecnología
- El fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad
- La alianza para la prevención de la contaminación

Instamos al Banco Interamericano de Desarrollo a que respalde las actividades especificadas en el presente Plan de Acción. Las políticas acordadas en el reciente incremento de su capital y la reposición del Fondo para Operaciones Especiales, se orientan ya hacia direcciones identificadas y deberán recibir especial énfasis. El BID tiene un papel particularmente importante en relación con lo siguiente:

- El acceso universal a la educación
- El acceso equitativo a los servicios básicos de salud
- El fortalecimiento de las microempresas y pequeñas empresas
- La alianza para el uso sostenible de la energía
- La alianza para la biodiversidad
- La alianza para la prevención de la contaminación

Además, el Plan de Acción prevé papeles para el BID y sus afiliados en los ámbitos siguientes:

- La promoción y protección de los derechos humanos
- El fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria
- La promoción de los valores culturales
- La lucha contra la corrupción
- La lucha contra el problema de las drogas ilícitas y delitos conexos
- El libre comercio en las Américas
- El desarrollo y la liberalización de los mercados de capital
- La infraestructura hemisférica
- La cooperación en ciencia y tecnología
- Los Cascos Blancos--Cuerpos para casos de emergencia y el desarrollo

Se insta a otras organizaciones internacionales, especialmente a la CEPAL y la OPS en el Hemisferio, así como al Banco Mundial y a todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas activos en el Hemisferio, a que brinden su asistencia en la ejecución de los puntos de acción cuando así proceda.

Reuniones de Alto Nivel

Se convoca a las siguientes reuniones y conferencias de alto nivel para llevar a cabo los mandatos que emanan de la Cumbre:

- Conferencia Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible (Bolivia, 1996) seguida de Conferencias Ministeriales anuales

- Conferencia Ministerial sobre la lucha contra el lavado de dinero (precedida de una reunión de trabajo)
- Conferencia de donantes para los programas de desarrollo alternativo con el fin de limitar el trafico de drogas
- Conferencia mundial contra los estupefacientes
- Conferencia especial de la OEA sobre la lucha contra el terrorismo
- Conferencia regional sobre medidas de fomento de la confianza (Chile, 1995)
- Reuniones de los Ministros responsables del comercio (junio de 1995, marzo de 1996)
- Reunión de la Comisión sobre Asuntos Financieros Hemisféricos
- Reunión hemisférica sobre el desarrollo de las industrias de energía (primer semestre de 1995)
- Reunión de los Ministros responsables de la ciencia y la tecnología (1995)
- Reunión entre gobiernos y donantes/organismos técnicos para establecer mecanismos para la reforma de la salud
- Simposio sobre la energía sostenible (primera mitad de 1995)

Iniciativas en las que las Alianzas de los Sectores Público y Privado Desempeñan un Papel Importante

- El fortalecimiento de la democracia
- La promoción y protección de los derechos humanos
- El fortalecimiento de la sociedad y de la participación comunitaria
- La promoción de los valores culturales
- La lucha contra la corrupción
- La infraestructura hemisférica
- La cooperación en ciencia y tecnología
- El acceso universal a la educación
- El acceso equitativo a los servicios básicos de salud
- La promoción de las microempresas y pequeñas empresas
- Los Cascos Blancos--Cuerpos para casos de emergencia y desarrollo
- La alianza para el uso sostenible de la energía
- La alianza para la biodiversidad
- La alianza para la prevención de la contaminación

DISCURSO INAUGURAL DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE CHILE, DON EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE

SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

SANTIAGO, 18 DE ABRIL DE 1998

Para el pueblo de Chile y su gobierno es un gran placer recibir en nuestra tierra a los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas. En nombre de las mujeres y los hombres de esta patria, les agradezco el honor con que nos han distinguido al elegirnos como sede de la Segunda Cumbre Hemisférica, y les doy la más cordial bienvenida a nuestro país.

Nos reunimos este día con alegría y con esperanza. Con alegría, porque representamos un conjunto de países que comparten principios y valores comunes, que están expandiendo sus espacios de libertad y de democracia, que han recuperado su potencial económico y que están haciendo un aporte constructivo a la paz en un mundo que todavía parece demasiado convulsionado. Con esperanza, porque con espíritu fraterno y anhelantes de más libertad y justicia, queremos construir una comunidad hemisférica más equitativa y madura.

Los recibe un país joven y vital. Un país que está orgulloso de haber recuperado su tradición democrática, pero que sigue renovando sus instituciones. Un país que durante esta década ha hecho crecer su economía a una tasa inédita en su historia, pero que todavía enfrenta el desafío de derrotar la pobreza y reducir las inequidades que sufren amplios sectores de nuestra sociedad. Un país que es parte activa, mediante su asociación con Mercosur, del proceso de integración latinoamericana, pero

que procura hacer compatible ese compromiso con una vinculación cada vez más estrecha con otros países y regiones del mundo.

Abrimos nuestras puertas con sencillez. Al hacerlo, estamos muy lejos de mostrar la experiencia de nuestra reconstrucción democrática o de nuestro proceso de desarrollo económico como si fueran modelos ideales. Estamos convencidos de que Chile necesita más reconciliación y que nuestras instituciones deben expresar de manera más plena su carácter democrático. Estamos convencidos que cada país hace su proceso de crecimiento de acuerdo a sus propias características. No existen en estas como en otras materias ni recetas ni modelos universales a aplicar.

UNA CONVERGENCIA EN PRINCIPIOS Y ASPIRACIONES

Nuestras prioridades internas coinciden con las prioridades de los países hermanos aquí presentes. Nunca, en la ya larga historia de las relaciones interamericanas, se ha producido una convergencia tan grande entre los principios y las aspiraciones de los países del hemisferio. Entre sus sueños y sus preocupaciones. Entre sus metas y sus políticas.

Fue esta convergencia la que nos permitió reunirnos en la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami en diciembre de 1994, respondiendo a la invitación que nos extendiera el Presidente de los Estados Unidos, William Clinton. En esa ocasión, 34 jefes de Estado y de Gobierno proporcionaron la visión potente de una comunidad de países unida tras los objetivos de la democracia, la integración y la equidad social. La visión de Miami conserva toda su validez. En Santiago queremos dar el impulso definitivo hacia la constitución de una comunidad hemisférica.

Los Estados ya no pueden concebir sus políticas sin tener en cuenta el marco regional y los desafíos globales. La era de las autarquías está definitivamente superada. Nuestros intereses económicos, políticos, sociales y medioambientales se inscriben crecientemente en una perspectiva global. No podemos enfrentar de manera individual desafíos tales como la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado o el control de las enfermedades infecciosas. Incluso los problemas cuyo alcance ha sido tradicionalmente nacional, como la inequidad social, la educación, la modernización del Estado y la lucha contra la corrupción, han adquirido hoy dimensiones internacionales. Los problemas globales no se pueden enfrentar con políticas unilaterales.

LA AGENDA DE LA II CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

Trataremos en esta jornada una agenda rica y variada. Identificarla no fue tarea fácil. Ciertamente, se tenía que contar con un espíritu de gran cooperación. Chile está profundamente agradecido por el clima de consenso y de generosidad que ha prevalecido en la preparación de esta Cumbre. Siempre hemos pensado que un evento de esta envergadura debe representar un esfuerzo colectivo, en que el liderazgo no sólo es ejercido por el país anfitrión y aquel que le precedió como sede de la Primera Cumbre, sino que es compartido por un número muy elevado de naciones.

Abordaremos en primer lugar el tema de la educación. No podemos aspirar a romper las brechas sociales ni anhelar como continente a un crecimiento económico sostenible sin personas educadas. No podemos participar en un mundo competitivo y globalizado, si no somos capaces de aprovechar los espectaculares avances científicos y tecnológicos de nuestra era. La educación, tanto en las escuelas y universidades como en las fábricas y en el campo, es la principal herramienta para dotar a todos los ciudadanos de las capacidades para surgir por sí mismos. En un mundo que otorga cada vez más importancia al conocimiento, también es fundamental el desarrollo de activas políticas de ciencia y tecnología para modernizar nuestros sistemas productivos y lograr así mejores niveles de competitividad.

La preservación y fortalecimiento de la democracia siguen siendo temas prioritarios en América. Más que congratularnos por los logros que efectivamente hemos alcanzado, debemos seguir alertas frente a cualquier intento de ruptura democrática en el continente. En el pasado, los ciclos de democratización en nuestra región se veían interrumpidos por involuciones autoritarias ante la pasividad de nuestras instituciones regionales y multilaterales. Hoy no estamos dispuestos a repetir ese ciclo. La gran corriente democratizadora que recorre nuestros pueblos debe continuar su avance decidido y poderoso en busca de una convivencia cada vez más justa, más respetuosa de las libertades y más tolerante con las diferencias. Por ello, esta Cumbre debe abrir un nuevo espacio de cooperación para la consolidación y perfeccionamiento de la democracia en nuestros países.

En el afianzamiento de los valores democráticos, la defensa de los derechos humanos será siempre una tarea esencial. Disponemos de una institucionalidad regional para la protección de estos derechos y es nuestro deber alentar las iniciativas que permitan su fortalecimiento.

Sabemos, igualmente, que toda democracia sólo funciona con sistemas judiciales adecuados. Compartimos la necesidad de fortalecer poderes judiciales autónomos, eficaces y accesibles a todos los sectores sociales, que garanticen la igualdad ante la ley e impidan eventuales abusos de poder en las relaciones entre los ciudadanos y del Estado con éstos. Tenemos una gran oportunidad para identificar formas de cooperación para el intercambio de experiencias y la asistencia técnica.

Compartimos asimismo la preocupación por la presencia destructiva del narcotráfico en nuestro continente. Un esfuerzo conjunto de los países productores, los de tránsito y los consumidores, mediante una adecuada combinación de recursos nacionales y multilaterales, permitirá que la Estrategia Antidrogas que hemos adoptado tenga real éxito.

En nuestro esfuerzo de contar con instituciones sociales sanas y fuertes, la lucha contra la corrupción es otro tema de gran interés en nuestras relaciones. Debemos mantener una acción sin tregua para erradicar este mal. Su presencia en los ámbitos público y privado amenaza las instituciones democráticas y contribuye, a veces con la ayuda de grupos interesados, al desprestigio de la política y de la democracia.

EL AREA DE LIBRE COMERCIO Y LA INTEGRACIÓN DE LAS AMÉRICAS

Un ámbito crucial para el fortalecimiento de nuestras relaciones está representado por la integración y la liberalización del comercio y de las inversiones. Es innegable que cualquiera que sean los indicadores de integración que se esgriman -comercio de bienes y servicios, flujo de capitales, migraciones, redes camineras y energéticas, cooperación política- los niveles de integración que actualmente se han alcanzado en América Latina son francamente espectaculares. El Mercosur, la Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centroamericano, el CARICOM y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte han modificado la geografía económica y, en muchos casos, también política de nuestro continente.

El año 1994 nos propusimos avanzar hacia el libre comercio. Desde entonces se desarrolló el proceso preparatorio del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), cuya finalización está comprometida para el año 2005. Este proyecto conserva toda su vigencia. Nuestros países llegaron a un acuerdo muy significativo en la reunión de Ministros responsables de Comercio que tuvo lugar en marzo en San José. Debemos

iniciar las negociaciones con energía y entusiasmo. No estamos partiendo de cero; en los últimos años se ha firmado una cantidad verdaderamente impresionante de acuerdos de libre comercio en el continente, que constituyen una base muy sólida para seguir avanzando por el camino de la liberalización de nuestros intercambios.

EL DESARROLLO SOCIAL DE NUESTROS PUEBLOS

La transformación económica que se está llevando a cabo en nuestros países será sostenible en el tiempo en la medida en que logremos mejorar la cohesión de nuestras sociedades; en la medida en que alcancemos mayores niveles de equidad. La construcción de un orden americano más pacífico, estable, próspero y equitativo sólo será posible si se funda en un nuevo consenso ético entre nuestras naciones. Un consenso que sea capaz de colocar en la base de nuestra convivencia una idea común de desarrollo social.

La igualdad de oportunidades también debe alcanzar a las mujeres de nuestro continente. Aún hoy se siguen negando a las mujeres las oportunidades que se conceden naturalmente a los hombres. El género femenino ocupa un porcentaje inaceptablemente elevado de los pobres de nuestro continente, incluyendo a los países más desarrollados. Se trata de un problema de injusticia e inequidad. Pero también la exclusión de la mujer priva a nuestros países de grandes capacidades y talentos.

Tenemos frente a nosotros grandes tareas sociales, organizativas y de integración nacional. Constituye una obligación política y moral reconocer que nuestras historias acumulan no pocos episodios de abuso y desigualdad para las poblaciones o comunidades indígenas. Consecuente con esta visión, la Segunda Cumbre de las Américas deberá desplegar nuevos esfuerzos para promover la integración efectiva de los pueblos indígenas, respetándoles su identidad cultural y sus derechos específicos. Debemos seguir luchando contra todo tipo de discriminación en nuestros países.

Finalmente, señalemos que el concepto de desarrollo sostenible otorga gran relevancia a la protección del medio ambiente. Después de muchos años de descuido, los países del continente hemos tomado muy en serio los desafíos que se proyectan en este campo. Los resultados de la Cumbre Hemisférica para el Desarrollo Sostenible que tuvo lugar en 1996 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se han volcado en un programa de cooperación en esta materia. Los acuerdos que adoptamos en esa

ocasión tomaron en consideración la voluntad de preservar nuestros recursos naturales y nuestro medio ambiente, pero, al mismo tiempo, mantuvieron las posibilidades efectivas para que los países de América Latina puedan continuar con sus procesos de desarrollo. Ahora corresponde reafirmar nuestra voluntad de cumplir estos acuerdos y, también, de abordar los nuevos temas que surgen en este ámbito.

PALABRAS FINALES

No podemos construir una verdadera comunidad americana sin solidaridad. La diversidad que caracteriza a nuestro continente y las grandes diferencias que todavía persisten en los niveles de desarrollo de nuestros países requieren de una mayor cooperación. Debemos movilizar nuestros mejores recursos nacionales para apoyar las economías más pequeñas y vulnerables del hemisferio.

En definitiva, nuestra agenda es relevante y oportuna. No nos limitaremos a emitir declaraciones abstractas y retóricas. Vamos a aprobar un Plan de Acción que incluya temas de interés directo para la gente, que depositó su confianza y fe en nosotros al elegirnos. Aquí no puede haber sólo una declaración de intenciones. Tiene que haber voluntad y decisión para cumplir nuestros acuerdos.

Nos aprestamos a culminar un proceso de trabajo y de cooperación que ha tomado largos meses, con el esfuerzo y la generosidad de muchas personas, en Chile y en toda la región. Tenemos una responsabilidad directa con las ciudadanas y ciudadanos de un punto a otro del continente. Pero, sobre todo, tenemos una enorme responsabilidad con el futuro de nuestra América entera. Anhelamos una América unida en su diversidad, libre en la expresión de sus pueblos y justa en el trato de sus hijos. Hombres visionarios, con Simón Bolívar a la cabeza, y tantos otros que soñaron antes que nosotros, y nosotros hoy lo hacemos con ellos, ese futuro de libertad para nuestros pueblos. Como dijo ese gran americano en su oración inaugural del Congreso de Angostura, hace casi 180 años, "el imperio de las leyes es más poderoso que el de los tiranos ...; las buenas costumbres, y no la fuerza, son las columnas de las leyes; ... el ejercicio de la justicia es el ejercicio de la libertad". Anhelamos entrar al siglo XXI con una América que desde el extremo norte a su cabo austral, y de un océano al otro, hable en común al mundo con el lenguaje de sus naciones unidas; con el vigor de sus pueblos dispuestos a asumir las tareas del

desarrollo; con la impronta de sus historias disímiles pero que convergen en un destino común.

La democracia política, el crecimiento económico, la justicia social y la educación de nuestras sociedades son los objetivos de este diálogo americano que hoy retomamos en Santiago de Chile. Pero más elevada y trascendente es la misión que tenemos derecho a soñar. Es a la cultura del mundo naciente que en esta encrucijada de la historia queremos salir al encuentro. Con el pensamiento, con el corazón y con la voluntad. Somos un continente de múltiples tradiciones y valores; hemos conocido el dolor y el sufrimiento; tenemos nuestras esperanzas compartidas. Como dijo otro de esos visionarios del siglo pasado, "la América debe al mundo una palabra". Esta es la hora de pronunciarla. Ahora que estamos en el umbral de una época que hablará con muchas voces y lenguas; de una humanidad globalizada por las comunicaciones; de una cultura abierta, plural, dispuesta a descubrir en la diversidad su riqueza espiritual más profunda.

Es la voz profunda que nace del fondo de nuestras raíces y de nuestra identidad. Es la voz serena y sólida por lo que hemos logrado y por lo que hemos hecho. Es la voz de los hombres y de las mujeres y de los jóvenes de nuestra América, que quieren construir y que quieren vivir en una sociedad con oportunidades. Es la voz de los gobernantes, que hoy tenemos en nuestras manos la decisión de construir juntos el futuro. Es, en definitiva, la palabra de muchos en nuestra América que no tienen voz y que hoy quieren romper las cadenas de la miseria y de la pobreza para construir un futuro de dignidad. Para eso nos reunimos. Para eso estamos aquí. Para construir juntos el futuro del siglo veintiuno, para construir esa América que otros soñaron y que ese sueño, a las puertas del siglo veintiuno, tenemos en nuestras manos para hacer realidad.

DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS: DECLARACIÓN DE SANTIAGO

SANTIAGO, 19 de ABRIL de 1998

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de las Américas elegidos democráticamente, nos hemos reunido en Santiago, Chile, con el fin de continuar el diálogo y fortalecer la cooperación que iniciamos en Miami en diciembre de 1994. Desde entonces, se ha logrado un progreso significativo en la formulación y ejecución de proyectos y programas conjuntos para aprovechar las grandes oportunidades que se nos presentan. Reafirmamos nuestra voluntad de continuar en esta trascendental empresa, que requiere de esfuerzos nacionales progresivos y de una dinámica cooperación internacional.

El fortalecimiento de la democracia, el diálogo político, la estabilidad económica, el progreso hacia la justicia social, el grado de coincidencia en nuestras políticas de apertura comercial y la voluntad de impulsar un proceso de integración hemisférica permanente, han hecho que nuestras relaciones alcancen mayor madurez. Redoblaremos nuestros esfuerzos para continuar las reformas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los pueblos de las Américas y lograr una comunidad solidaria. Por ese motivo, hemos decidido que la educación sea un tema central y de particular importancia en nuestras deliberaciones. Aprobamos el Plan de Acción anexo, comprometiendo nuestro esfuerzo para llevar adelante las iniciativas en él contenidas.

Desde nuestra reunión en Miami, hemos alcanzado beneficios económicos reales en las Américas como resultado de un mayor grado de apertura comercial, de transparencia en las reglamentaciones económicas, de políticas económicas sólidas consistentes con una economía de mercado, además de los esfuerzos efectuados por el sector privado para aumentar su competitividad. Aún cuando algunos países de la región han sido afectados por presiones financieras y otras dificultades económicas, junto con los severos contratiempos económicos que han sufrido ciertas naciones de otras regiones, la tendencia general en las Américas ha estado marcada por un crecimiento económico más rápido, menores índices de inflación, mayores oportunidades y confianza al insertarse en el mercado globalizado. En gran medida, estos logros se deben a los esfuerzos sostenidos en favor de la cooperación desplegados por nuestros países con el fin de fomentar la prosperidad mediante una mayor integración y apertura en la esfera económica. Se han formado nuevas asociaciones mientras que las ya existentes se han fortalecido y ampliado. Los acuerdos subregionales y bilaterales de integración y libre comercio están desempeñando un papel positivo. Tenemos confianza en que el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mejorará el bienestar de nuestros pueblos, incluyendo a las poblaciones en desventaja económica en nuestros respectivos países.

La integración hemisférica constituye un complemento necesario de las políticas nacionales para superar los problemas pendientes y obtener un mejor grado de desarrollo. Un proceso de integración en su concepto más amplio, permitirá, sobre la base del respeto a las identidades culturales, configurar una trama de valores e intereses comunes, que nos ayude en tales objetivos.

La globalización ofrece grandes oportunidades para el progreso de nuestros países y abre nuevos campos de cooperación para la comunidad hemisférica. Sin embargo, puede también incidir en un aumento de las diferencias entre los países y al interior de nuestras sociedades. Firmemente decididos a aprovechar sus beneficios y a enfrentar sus retos, otorgaremos especial atención a los países y grupos sociales más vulnerables de nuestro Hemisferio.

La educación constituye el factor decisivo para el desarrollo político, social, cultural y económico de nuestros pueblos. Nos comprometemos a facilitar el acceso de todos los habitantes de las Américas a la educación preescolar, primaria, secundaria y superior, y haremos del aprendizaje un proceso permanente. Pondremos la ciencia y la tecnología al servicio de la educación, para asegurar grados crecientes de conocimiento y para que los

educadores alcancen los más altos niveles de perfeccionamiento. El Plan de Acción que acompaña a esta Declaración define los objetivos y metas que nos hemos propuesto y las acciones para hacerlas realidad. Para lograr nuestros propósitos en los plazos convenidos, reafirmamos nuestro compromiso de invertir mayores recursos en esta importante área, como asimismo de impulsar la participación de la sociedad civil en el desarrollo educativo.

Las decisiones de nuestros Ministros de Educación en la Conferencia de Mérida, México, en febrero de este año, responden a nuestra voluntad de impulsar iniciativas conjuntas y concretas destinadas a mejorar el acceso a la educación con equidad, calidad, pertinencia y eficacia. Para dar continuidad y consolidar nuestras resoluciones, hemos dispuesto que celebren una nueva Conferencia, que se efectuará en la ciudad de Brasilia, Brasil, en el mes de julio de este año.

Hoy instruimos a nuestros Ministros Responsables del Comercio que inicien las negociaciones correspondientes al ALCA de acuerdo con la Declaración Ministerial de San José, de marzo de 1998. Reafirmamos nuestra determinación de concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en el año 2005 y a lograr avances concretos para finales del presente siglo. El acuerdo del ALCA será equilibrado, amplio y congruente con la Organización Mundial de Comercio (OMC), y constituirá un compromiso único.

Hemos observado con satisfacción el trabajo preparatorio realizado por los Ministros Responsables del Comercio durante los últimos tres años, lo cual ha fortalecido nuestras políticas comerciales, ha fomentado la comprensión de nuestros objetivos económicos y ha facilitado el diálogo entre todos los países participantes. Valoramos la importante contribución del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su calidad de Comité Tripartito.

El proceso de negociación del ALCA será transparente, y tomará en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de las Américas, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países. Alentamos a todos los sectores de la sociedad civil a participar y a contribuir en el proceso de manera constructiva, por medio de nuestros respectivos mecanismos de diálogo y consulta, y mediante la presentación de sus puntos de vista a través del mecanismo creado en el proceso de negociación de ALCA. Creemos que la integración económica, la inversión y el libre comercio son factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los

pueblos de las Américas y lograr una mejor protección del medio ambiente. Estos temas se tomarán en consideración a medida que avancemos en el proceso de integración económica en las Américas.

La Región ha logrado avances significativos tanto en política monetaria y fiscal como en materia de estabilidad de precios y en la apertura de nuestras economías. La volatilidad de los mercados de capitales confirman nuestra decisión de fortalecer la supervisión bancaria en el Hemisferio, así como establecer normas en materia de divulgación y revelación de información para bancos.

La fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana. La cultura democrática debe llegar a toda nuestra población. Profundizaremos la educación para la democracia y promoveremos las acciones necesarias para que las instituciones de gobierno se conviertan en estructuras más participativas. Nos comprometemos a fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales y locales, cuando proceda, y a promover una participación más activa de la sociedad civil.

El respeto y promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos los individuos constituye una preocupación primordial de nuestros gobiernos. Al conmemorar el Cincuentenario de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, concordamos en la necesidad de promover la ratificación e implementación de los acuerdos internacionales destinados a salvaguardarlos y de seguir fortaleciendo las instituciones nacionales e internacionales pertinentes. Coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental en la materia y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión. Celebramos la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

Convencidos que una administración de justicia independiente, eficiente y eficaz, juega un papel esencial en el proceso de consolidación de la democracia; fortalece su institucionalidad; garantiza la igualdad de todos sus ciudadanos; y contribuye al desarrollo económico, reforzaremos nuestras políticas de justicia e impulsaremos aquellas reformas que sean necesarias para promover la cooperación jurídica y judicial. Para tales efectos, fortaleceremos las entidades nacionales dedicadas a estudios sobre la administración de justicia e impulsaremos el establecimiento de un centro hemisférico de estudios sobre la materia.

Combatiremos todas las formas de discriminación en el Hemisferio. La igualdad de derechos y de oportunidades entre mujeres y hombres, con el objetivo de asegurar una participación dinámica de la mujer en todos los ámbitos del quehacer de nuestros países, constituye una tarea prioritaria. Seguiremos auspiciando la plena integración a la vida política y económica de las poblaciones indígenas y de otros grupos vulnerables, respetando las características y expresiones que afirmen su identidad cultural. Desplegaremos especiales esfuerzos para garantizar los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias.

La superación de la pobreza sigue siendo el reto más grande al que se enfrenta nuestro Hemisferio. Estamos conscientes de que el crecimiento positivo observado en las Américas en los últimos años no ha solucionado todavía los problemas de inequidad y exclusión social. Estamos decididos a eliminar las barreras que niegan a los pobres el acceso a la nutrición adecuada, a los servicios sociales, a un medio ambiente sano, al crédito y a los títulos legales de sus propiedades. Proporcionaremos un mayor apoyo a las micro y pequeñas empresas, promoveremos las normas laborales fundamentales reconocidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y utilizaremos nuevas tecnologías para mejorar las condiciones de salud de todas las familias en las Américas, con el apoyo técnico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), logrando mayores niveles de equidad y desarrollo sostenible.

Con profunda satisfacción, constatamos que la Paz, valor esencial para la convivencia humana, es una realidad en el Hemisferio. Destacamos el establecimiento de Centroamérica como una zona de paz, democracia y desarrollo y reconocemos los esfuerzos para la eliminación de las minas antipersonal y la rehabilitación de sus víctimas. Continuaremos fomentando la confianza y la seguridad entre nuestros países a través de medidas tales como las señaladas en las declaraciones de Santiago y San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. Alentamos la solución pacífica de las controversias.

Daremos nuevo impulso a la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, el terrorismo, el tráfico de armas y el problema de las drogas, incluyendo el uso indebido. Asimismo, trabajaremos conjuntamente para asegurar que los delincuentes no encuentren un refugio seguro en ninguna parte del Hemisferio. Estamos determinados a continuar por este camino.

Al forjar una alianza contra las drogas y al aplicar la Estrategia Hemisférica contra las Drogas, acogemos con beneplácito el inicio de las negociaciones formales en la reunión de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD), a celebrarse el 4 de mayo

próximo en Washington, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a fin de establecer un procedimiento objetivo para evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación destinadas a prevenir y combatir todos los aspectos del problema de las drogas y sus delitos conexos, que esté basado en los principios de soberanía, integridad territorial de los Estados, responsabilidad compartida y con un enfoque integral y equilibrado.

Reforzaremos los esfuerzos nacionales, hemisféricos e internacionales para la protección del medio ambiente como base de un desarrollo sostenible que permita al ser humano una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza. Los compromisos contraídos en la Cumbre de Miami y en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, constituyen una sólida base para profundizar nuestras acciones. Como Partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, subrayamos la importancia de trabajar en conjunto para avanzar en el cumplimiento del acuerdo alcanzado en la Conferencia de Kyoto, Japón, y promover su ratificación en nuestros países. Asimismo, cooperaremos estrechamente en la preparación de la Conferencia de las Partes que se celebrará en noviembre de este año en Buenos Aires, Argentina.

Reconocemos que el desarrollo de vínculos energéticos entre nuestros países y la intensificación del comercio en el sector energía, fortalecen e impulsan la integración de las Américas. La integración energética, basada en actividades competitivas y transparentes, y de acuerdo con las condiciones y objetivos nacionales, contribuye al desarrollo sostenible de nuestras naciones y al mejoramiento de la calidad de vida de nuestras poblaciones procurando un mínimo impacto en el ambiente.

Reconociendo la importancia y el positivo papel que han jugado las instituciones hemisféricas, particularmente la Organización de los Estados Americanos (OEA), instruimos a nuestros respectivos Ministros para que examinen la forma de fortalecer y modernizar dichas instituciones.

Reiteramos nuestra voluntad de seguir profundizando el diálogo y la cooperación interhemisférica en el marco de amistad y solidaridad que anima a nuestras naciones.

PLAN DE ACCIÓN SEGUNDA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS

SANTIAGO, 19 de ABRIL de 1998

Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas elegidos democráticamente, reconociendo la necesidad de efectuar un esfuerzo colectivo que complemente las acciones que a nivel nacional se desarrollan y ejecutan para mejorar el bienestar económico y la calidad de vida de nuestros pueblos, teniendo en cuenta nuestro compromiso de continuar con la implementación del Plan de Acción de Miami, afirmamos nuestra decidida determinación de llevar a la práctica el presente Plan de Acción, el cual constituye un cuerpo de iniciativas concretas destinadas a promover el pleno desarrollo de los países del Hemisferio y asegurar el acceso y mejorar la calidad de la educación, promover y fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos, profundizar la integración económica y el libre comercio, y erradicar la pobreza y la discriminación. Hemos adoptado este Plan de Acción conscientes de que todas las iniciativas están interrelacionadas y son igualmente importantes para el logro de nuestro empeño común.

I. EDUCACIÓN: LA CLAVE PARA EL PROGRESO

El compromiso hemisférico en educación se expresa en vastos procesos de reforma que abarcan a todos los niveles del sistema educativo y se basa en amplios consensos entorno a los problemas que confronta la

educación y en el compromiso y esfuerzo compartido de toda la sociedad por superarlos. Estos procesos se sustentan en los principios de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia. La equidad entendida como la creación de condiciones para que toda la población tenga oportunidades de recibir servicios educativos con calidad, reduciendo de manera apreciable los efectos que se derivan de la desigualdad social y económica, la discapacidad, la discriminación étnica, cultural y de género; la calidad que comprende el logro de altos niveles y orientaciones cognitivas, de competencias, de habilidades y de actitudes éticas; la pertinencia entendida como la capacidad de los sistemas educativos de responder a las necesidades y aspiraciones de la sociedad en su conjunto, considerando su diversidad social, cultural, étnica y lingüística; y por último, la eficiencia entendida como la provisión de recursos suficientes que se usen de modo óptimo para alcanzar mejores logros educativos.

En consecuencia, los Gobiernos en pleno reconocimiento y respeto de la soberanía nacional, de las responsabilidades en materia de educación de las instituciones en nuestros respectivos países, reiteramos el compromiso de la Cumbre de Miami de asegurar, para el año 2010, el acceso y permanencia universal del 100% de los menores a una educación primaria de calidad, y el acceso para por lo menos el 75% de los jóvenes a la educación secundaria de calidad -con porcentajes cada vez mayores de jóvenes que culminen la escuela secundaria-, y asumimos la responsabilidad de ofrecer oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general. De cumplir con estas metas estamos ciertos que le daremos a nuestros pueblos las herramientas, habilidades y conocimientos necesarios y adecuados para desarrollar las capacidades que aseguren mejores condiciones de competitividad y productividad que requieren las economías contemporáneas y contribuir como dignos ciudadanos a sus respectivas sociedades.

Para alcanzar estos objetivos, los gobiernos:

- Llevarán a cabo políticas educativas compensatorias e intersectoriales, según sea necesario, y desarrollarán programas de atención específica a los grupos con rezago en materia de educación, analfabetismo funcional y condiciones socioeconómicas en desventaja, con énfasis en las mujeres, las minorías y las poblaciones vulnerables. Los programas intersectoriales de educación, salud y nutrición, así como las estrategias educativas para la primera infancia, tendrán prioridad, en cuanto contribuyen más directamente a los planes de lucha contra la pobreza.

- Establecerán o reforzarán sistemas nacionales o subnacionales y, donde sea aplicable, subregionales, de evaluación de la calidad de la educación, que permitan medir el desempeño de los diversos agentes educativos, las innovaciones y los factores asociados a los logros de aprendizaje. Se dispondrá así de información e indicadores nacionales o subnacionales y, donde sea aplicable, subregionales, que permitan diseñar, ejecutar y evaluar programas de mejoramiento de calidad con criterio de equidad. Especial atención se brindará a estándares de lecto-escritura, matemáticas y ciencias. Igualmente, cuando sea apropiado, se establecerán criterios y metodologías de recolección de información que permitan la comparación de algunos indicadores educativos en el ámbito hemisférico.
- Desarrollarán programas integrales de valorización y profesionalización de docentes y administradores de la educación, que combinen una adecuada formación inicial y continua, explorando mecanismos de incentivos vinculados a su actualización y al cumplimiento de estándares que hubieran sido acordados. La educación superior deberá colaborar a través de sus funciones de investigación y de docencia, las cuales deben ser fortalecidas con este propósito.
- Reforzarán la gestión educativa y la capacidad institucional en los niveles nacional, regional, local y de centro educativo, avanzando cuando sea apropiado en los procesos de descentralización y en la promoción de mejores formas de participación comunitaria y familiar. Alentarán a los medios de comunicación masiva a contribuir al fortalecimiento de los esfuerzos que realicen los sistemas educativos.
- Fortalecerán la formación, la educación y la capacitación para el mundo del trabajo, de manera que un número cada vez mayor de trabajadores pueda mejorar su nivel de vida y para que junto con los empleadores tengan la oportunidad de beneficiarse de la integración hemisférica. En este sentido, se considerará la adopción de nuevas tecnologías, bajo diferentes opciones y alternativas, desde la formación específica para el trabajo hasta la preparación basada en el reforzamiento de las competencias generales para el desempeño productivo. También se dará especial atención a la creación o el fortalecimiento de mecanismos que permitan a los trabajadores obtener la certificación de competencias laborales mediante la educación formal y la experiencia en el trabajo. Con el fin de enfrentar los cambios en el mercado laboral y para efectos de contar con una mayor cantidad de opciones de empleabilidad, se incluirán acciones que consideren el desarrollo de habilidades empresariales

asociadas a la capacidad de emprender, involucrando a los distintos sectores, bajo diferentes opciones y alternativas.

- Establecerán o perfeccionarán, de acuerdo a su legislación, estrategias educativas pertinentes a las sociedades multiculturales, de modo que permitan construir con las poblaciones indígenas y los grupos migrantes, modelos de educación básica intercultural bilingüe. Asimismo, será necesario ampliar en los contenidos de la educación básica, el respeto y el aprecio por la diversidad cultural de los pueblos, así como expandir el conocimiento de las diversas lenguas que se hablan en los países del Hemisferio cuando los recursos y las posibilidades lo permitan.
- Desarrollarán, en la escuela y fuera de ella, con el apoyo de las familias y de otros actores y organizaciones sociales, estrategias educativas que contribuyan a la formación de valores, con especial atención a la incorporación de los principios democráticos, los derechos humanos, la visión de género, la paz, la convivencia tolerante, el respeto al medio ambiente y los recursos naturales.
- Promoverán en los sistemas educativos el acceso y uso de las más eficaces tecnologías de la información y la comunicación, con especial énfasis en el uso de las computadoras, combinadas con renovadas formas pedagógicas y la capacitación adecuada de los maestros para utilizar estas tecnologías. Se dará atención especial al imperativo ético de llegar a los sectores más vulnerables por lo que se fortalecerán programas de educación a distancia y el establecimiento de redes de información.
- Trabajarán para aumentar la disponibilidad de materiales didácticos en colaboración con las instituciones oficiales y, según sean las condiciones específicas de cada país, con el sector privado.
- Procurarán vincular las escuelas y las comunidades por medio de la tecnología como una forma de establecer enlaces en el Hemisferio, instando a la participación de las instituciones de educación superior que cuentan con ventajas en este campo.
- Impulsarán sistemas de becas y de intercambio de estudiantes, docentes, investigadores y administradores de la educación, mediante distintas estrategias, incluyendo vínculos institucionales, la tecnología de las comunicaciones y pasantías que permitan conocer en otros países del Hemisferio innovaciones pedagógicas y de gestión. Estas últimas contribuirán al objetivo de fortalecer la capacidad institucional de los Ministerios o Secretarías de Educación, los organismos

descentralizados de administración y los centros de educación superior.

I. Financiamiento, Estrategias de Cooperación Horizontal Multilateral y Seguimiento

Los Jefes de Estado y de Gobierno, al reconocer la importancia central de la educación como fundamento del desarrollo, hemos acordado, de conformidad con los respectivos procesos legislativos, propiciar la asignación de los recursos necesarios al gasto de educación para alcanzar niveles cada vez mayores de equidad, calidad, pertinencia y eficiencia en los procesos educativos, enfatizando el uso óptimo de los recursos y una mayor participación de otros actores sociales.

Asimismo, reafirmamos nuestro compromiso de promover la cooperación horizontal y multilateral en materia educativa. A tal efecto:

- Instruimos a la Organización de los Estados Americanos (OEA) y solicitamos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial, así como a las demás agencias nacionales y multilaterales de cooperación técnica y financiera que actúan en el Hemisferio a que, en el ámbito de sus respectivos campos de acción, proporcionen su apoyo a programas e iniciativas que sean consistentes con las metas, objetivos y acciones propuestos en este capítulo del Plan de Acción. Con este fin, se insta al BID a que colabore con los países miembros para incrementar a más del doble durante los próximos tres años, el aporte de nuevos préstamos para la educación primaria y secundaria en comparación con los aportes de los últimos tres años. Solicitamos también que el BID establezca un fondo regional especial para la educación en el Hemisferio, utilizando los recursos existentes en dicha institución. Este fondo apoyaría los esfuerzos p ara mejorar el rendimiento y los estándares educativos en toda la Región.
- Instruimos a la OEA y solicitamos al BID, al Banco Mundial y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), entre otras instituciones, a que utilicen los mecanismos a su alcance para desarrollar y fortalecer la cooperación regional en áreas tales como educación a distancia utilizando, entre otros medios, la tecnología satelital; pasantías y programas de intercambio; desarrollo y uso de la tecnología de información para la educación; actualización de estadísticas educativas y evaluación de la calidad, procurando que la cooperación esté en función de las necesidades específicas de cada país. Reconocemos el papel e interés en estos

esfuerzos de las organizaciones internacionales especializadas, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura(UNESCO). Igualmente, valoramos las aportaciones del sector privado, las fundaciones filantrópicas y las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

- Instruimos a la OEA a que, mediante las reuniones de nivel ministerial y demás mecanismos que los Estados miembros están desarrollando en el marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), promueva, articule y facilite la colaboración y la acción colectiva en el Hemisferio y que, con tal finalidad, convoque, en consulta con los países coordinadores, foros de consulta técnica de los países del Hemisferio para contribuir a la puesta en práctica de los compromisos incluidos en este Capítulo del Plan de Acción.
- Encomendamos a la Reunión de Ministros de Educación, a ser convocada por la OEA en el marco del Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para el Desarrollo del CIDI, a llevarse a cabo en Brasil en julio de 1998, el desarrollo de un plan de implementación de esta iniciativa de educación.
- Instruimos a la OEA y solicitamos al BID, al Banco Mundial, a la CEPAL y a otras instituciones multilaterales que informen sobre la ejecución de este Plan a los representantes gubernamentales encargados de la revisión y seguimiento de los compromisos de la Cumbre de las Américas.

2. PRESERVACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA, LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS HUMANOS

El fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos es una prioridad hemisférica esencial. En este Plan de Acción, respaldamos nuevas iniciativas destinadas a profundizar nuestro compromiso a estos importantes principios. Específicamente, intensificaremos nuestros esfuerzos para promover reformas democráticas a nivel regional y local, proteger los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, mejorar las capacidades de nuestros sistemas de justicia y Ministerios del Trabajo para responder a las necesidades de nuestros pueblos, y alentar una sociedad civil firme y activa. Asimismo, resolvemos defender la democracia contra las graves amenazas de corrupción, terrorismo y drogas ilícitas, y promover la paz y la seguridad entre nuestras naciones. En conjunto, estas

medidas consolidan nuestros logros democráticos, reafirman nuestro compromiso a las instituciones democráticas y nos comprometen a construir un Hemisferio de valores compartidos.

Democracia y Derechos Humanos

Los Gobiernos:

- Definirán y desarrollarán, con la participación de la sociedad civil, políticas integrales destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos a nivel nacional, conforme con los principios y normas internacionales sobre la materia, integrando dichas políticas, cuando fuera el caso, en los planes o programas nacionales de derechos humanos, según lo recomienda la Conferencia Mundial de Viena de 1993. Igualmente destacan la importancia de promover el respeto a los principios de derecho internacional humanitario reconocidos universalmente.
- Garantizarán el derecho de todos los individuos al debido proceso, incluida la presunción de inocencia y a un juicio dentro de un período de tiempo razonable y al respeto de sus garantías constitucionales y otras garantías legales. Los Gobiernos, de conformidad con sus ordenamientos jurídicos, adoptarán medidas para velar que ninguna persona en espera de sentencia sea detenida por un período mayor del legalmente permitido, tomando en plena consideración los derechos del acusado, la protección de la sociedad, la prevención del delito, la promoción del respeto a la ley, los derechos de las víctimas y otras consideraciones pertinentes. Los Gobiernos continuarán esforzándose por mejorar las condiciones carcelarias, así como para fortalecer los programas de educación sobre derechos humanos para los respectivos funcionarios de la administración de justicia.
- Promoverán un examen de sus respectivas legislaciones nacionales a fin de eliminar o modificar aquellas disposiciones que pudieran conducir a cualquier tipo de discriminación, por alguna razón, y que se contrapongan con sus compromisos internacionales. Se procurará, particularmente, alcanzar antes del año 2002, la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer. En este contexto, se otorgará prioridad al derecho de trato igualitario en el trabajo, de propiedad, de sucesión, de custodia de menores, así como el combate contra la violencia doméstica.
- Promoverán la adopción de medidas de carácter legal, educativo y social, así como la cooperación internacional, con el propósito de

combatir el abuso físico, sexual y el tráfico de menores, la prostitución y la explotación infantil en todas sus formas, incluyendo la pornografía. Al mismo tiempo, fortalecerán la cooperación internacional a través de la implementación de un sistema regional de información sobre los niños afectados por este problema, con el apoyo y la participación de las organizaciones internacionales pertinentes, basado en los sistemas nacionales, que servirá para analizar su situación y evaluar las políticas sociales para facilitar la toma de decisiones en este ámbito.

- Promoverán la firma, tanto como la ratificación y la adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales no son partes, así como también observarán las disposiciones contenidas en aquellos instrumentos en los cuales son partes.

Asimismo, los Gobiernos fortalecerán la cooperación y apoyo a las actividades de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a fin de:

- Fortalecer y perfeccionar el sistema interamericano de derechos humanos, mediante iniciativas y medidas concretas, a fin de reforzar su estructura institucional y promover sus vínculos con los sistemas nacionales y las entidades regionales de promoción y protección de los derechos humanos. En este contexto, consideran importante el fortalecimiento institucional del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Apoyar los procesos de promoción y consolidación de los valores, prácticas e instituciones democráticas, en los Estados que así lo soliciten, a través del fortalecimiento de los órganos competentes de la Organización, incluyendo la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD).
- Fortalecer el ejercicio y respeto de todos los derechos humanos y la consolidación de la democracia, incluyendo el derecho fundamental a la libertad de expresión y de pensamiento, mediante el apoyo a las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este campo, en particular a la recién creada Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.
- Impulsar programas de cooperación, mediante el uso de la informática avanzada y con el apoyo de los organismos internacionales competentes, en las áreas de administración de justicia identificadas por el Grupo de Trabajo de la OEA sobre la Democracia y los Derechos Humanos, que incluyan capacitación para personal policial y penitenciario, medidas necesarias para remediar las condiciones

inhumanas en las prisiones y disminuir drásticamente el número de detenidos esperando juicio; y perfeccionamiento de la educación en derechos humanos para los jueces, magistrados y otros funcionarios de las diferentes instancias abocadas a la administración de justicia.

Educación para la Democracia

Los Gobiernos:

Incorporarán en los proyectos educativos, dentro del ordenamiento jurídico de cada país, objetivos y contenidos que desarrollen la cultura democrática en todos los niveles, para la formación de personas en valores éticos, conductas solidarias y de probidad. Se deberá fortalecer para ello, la participación de docentes, familias, estudiantes y comunicadores sociales, en su tarea de concebir y poner en práctica los proyectos orientados a formar ciudadanos inspirados en valores democráticos.

Sociedad Civil

Los Gobiernos:

- Promoverán, con la participación de la sociedad civil, el desarrollo de principios y recomendaciones para que dentro de los marcos institucionales se estimule la formación de organizaciones responsables, transparentes y sin fines de lucro y otras organizaciones de la sociedad civil, incluidos, cuando proceda, los programas de voluntarios, y fomenten, de acuerdo con las prioridades nacionales, diálogos y alianzas sector público-sociedad civil en las áreas que se consideren relevantes en este Plan de Acción. En este contexto, la Organización de los Estados Americanos (OEA) puede servir de foro para el intercambio de experiencias e información.
- En este proceso, recogerán las iniciativas existentes que promuevan una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, tales como las experiencias pertinentes y exitosas de los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible y la Estrategia Interamericana de Participación Pública, entre otras. Tan pronto como sea posible, los Gobiernos adoptarán planes de trabajo para implementar marcos jurídicos e institucionales basados en los principios y recomendaciones en sus respectivos países.
- Encargan a la OEA que fomente el apoyo entre los Gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, y promueva los programas apropiados para realizar esta iniciativa, y solicitarán al BID que

desarrolle e implemente junto con los Estados interesados y otras instituciones interamericanas, mecanismos financieros hemisféricos dedicados especialmente a la implementación de programas orientados hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y los mecanismos de participación pública.

Trabajadores Migrantes

Los Gobiernos:

- Reafirman que la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, género, idioma, nacionalidad o religión, es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional y es responsabilidad de todos los Estados.
- Cumplirán con los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables y, de conformidad con el ordenamiento jurídico de cada país, garantizarán los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias.
- Velarán por el pleno cumplimiento y protección de los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias, y adoptarán medidas efectivas, entre ellas el fortalecimiento de la conciencia pública, para impedir y erradicar violaciones a los derechos humanos y eliminar todas las formas de discriminación contra ellos, particularmente la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia conexa.
- Reafirman el derecho soberano de cada Estado a formular y aplicar su propio marco jurídico y políticas migratorias, incluido el otorgamiento de permisos a los migrantes para entrar, permanecer o ejercer una actividad económica, de conformidad plena con los instrumentos internacionales aplicables sobre los derechos humanos y en un espíritu de cooperación.
- Velarán por el pleno respeto y cumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, particularmente en lo que se refiere al derecho que tienen los nacionales, sin importar su condición migratoria, a comunicarse con un funcionario consular de su Estado en caso de ser detenidos.
- Protegerán los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias, de conformidad con el ordenamiento jurídico de cada país, adoptando medidas, en caso que no hubieran, para:

a. proporcionar, con respecto a las condiciones laborales, la misma protección jurídica otorgada a los trabajadores nacionales;
b. facilitar, cuando proceda, el pago de los salarios completos adeudados a los trabajadores que hayan regresado a sus países, y permitirles gestionar el traslado de sus efectos personales;
c. reconocer los derechos de ciudadanía y nacionalidad de los hijos de todos los trabajadores migrantes que puedan tener derecho a los mismos, y todo otro derecho que ellos puedan tener en cada país;
d. fomentar la negociación de acuerdos bilaterales o multilaterales, relacionados con el retorno de los beneficios de seguridad social devengados por los trabajadores migrantes;
e. proteger a todos los trabajadores migrantes y sus familias, mediante el cumplimiento de la ley y campañas informativas, para evitar que sean víctimas de la explotación y el abuso por causa del tráfico ilícito de personas;
f. impedir el abuso y maltrato de los trabajadores migrantes por parte de empleadores o de las autoridades encargadas de la aplicación de la política migratoria y el control de las fronteras; y
g. alentar y promover el respeto de la identidad cultural de todos los migrantes.

- Apoyarán las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, particularmente por medio del Relator Especial para Trabajadores Migrantes.

Fortalecimiento de las Administraciones Municipales y Regionales

Los Gobiernos:

- De acuerdo a sus ordenamientos jurídicos y en un plazo razonable establecerán o fortalecerán mecanismos para la participación de grupos de la sociedad en el proceso de la toma de decisiones locales y otras instancias subnacionales mediante, por ejemplo, audiencias públicas, análisis presupuestarios abiertos a la participación de la comunidad y fomento de la transparencia en las operaciones financieras de los Gobiernos locales y otras instancias subnacionales.
- De acuerdo con sus legislaciones en todos los niveles, establecerán alternativas de financiamiento para los Gobiernos locales y otras instancias subnacionales, incluidas las asociaciones de Gobiernos locales, tales como transferencias de recursos estatales o federales,

acceso a capitales privados, y otorgando la autorización para recaudar ingresos a nivel local a fin de ampliar la prestación de servicios de calidad. Asimismo, promoverán la capacitación para fortalecer su gestión administrativa.

- De acuerdo a la realidad y al ordenamiento jurídico de cada país, estudiarán la conveniencia de la transferencia de funciones gubernamentales del nivel nacional a los Gobiernos locales y otras instancias subnacionales, así como la posibilidad de perfeccionar la gestión de dichos Gobiernos.
- Compartirán sus experiencias e información de programas existentes y futuros apoyados por organismos de cooperación multilateral y bilateral, tales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, para facilitar la instrumentación de esta iniciativa.

Corrupción

Los Gobiernos:

- Darán un decidido respaldo al "Programa Interamericano para Combatir la Corrupción" e implementarán las acciones que allí se establecen, particularmente la adopción de una estrategia para lograr la pronta ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada en 1996, la elaboración de códigos de conducta para los funcionarios públicos, en conformidad con los respectivos marcos legales, el estudio del problema del lavado de los bienes o productos provenientes de la corrupción y la promoción de campañas de difusión sobre los valores éticos que sustentan el sistema democrático.
- Auspiciarán la realización de un Simposio sobre el Fortalecimiento de la Probidad ene l Hemisferio, a más tardar en agosto de 1998 en Chile, a fin de considerar entre otros temas, los alcances de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la implementación del programa antes señalado. Igualmente, respaldarán la realización de talleres auspiciados por la Organización de los Estados Americanos (OEA) para difundir la normativa contemplada en la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- Propiciarán en el marco de la OEA, y de conformidad con el mandato contenido en el Programa Interamericano para Combatir la Corrupción, un adecuado seguimiento de los avances de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

- Promoverán en las legislaciones internas la obligación de los titulares de altos cargos públicos y de otros niveles, cuando la ley así lo establezca, de declarar o revelar los activos y pasivos personales ante los órganos competentes.
- Fomentarán la aprobación de medidas efectivas y concretas para luchar contra todas las formas de corrupción, soborno y prácticas ilícitas conexas en las transacciones comerciales, entre otras.

Financiamiento de Campañas Electorales

Los Gobiernos:

- Propondrán el intercambio de experiencias que sirvan de apoyo para que cada país, de acuerdo a su propia realidad y a su sistema legal, adopte o desarrolle normas internas orientadas a regular las contribuciones a las campañas electorales, y mecanismos internos independientes de control.
- Considerarán las propuestas emanadas de la Reunión de Representantes Gubernamentales sobre Contribuciones en Campañas Electorales, celebrada en Caracas, en el marco de la OEA, en febrero de 1998.
- Adoptarán o considerarán, según sea el caso, medidas para impedir contribuciones financieras a campañas electorales derivadas del crimen organizado y del tráfico ilícito de drogas. Asimismo, promoverán la adopción de medidas tendientes a asegurar la transparencia en el origen de todas las contribuciones.

Prevención y Control del Consumo Indebido y del Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y otros Delitos Conexos

Los Gobiernos:

- Continuarán desarrollando sus esfuerzos nacionales y multilaterales para lograr la plena aplicación de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio y fortalecerán esta alianza sobre la base de los principios de respeto a la soberanía y a la jurisdicción territorial de los Estados, reciprocidad, responsabilidad compartida, integralidad y equilibrio en el tratamiento del tema, de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos.

- Con el propósito de fortalecer la confianza mutua, el diálogo y la cooperación hemisférica y sobre la base de los principios antes señalados, desarrollarán, dentro del marco de la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de las Drogas(CICAD-OEA), un proceso único y objetivo de evaluación gubernamental de carácter multilateral, para dar seguimiento al progreso individual y colectivo de los esfuerzos hemisféricos y de todos los países participantes de la Cumbre en el tratamiento de las diversas manifestaciones del problema.
- Fortalecerán los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional para:
  - Perfeccionar sus políticas y planes nacionales en el ámbito de la prevención del consumo indebido de drogas e incrementar las medidas principalmente a nivel comunitario, educacional y hacia los grupos más vulnerables, tales como los niños y jóvenes, para impedir el crecimiento y la propagación de dicho consumo y eliminar los estímulos financieros del tráfico ilícito;
  - Desarrollar programas apropiados de tratamiento, rehabilitación y reinserción, con miras a paliar los graves efectos sociales, el sufrimiento humano y otros efectos adversos asociados con el abuso de drogas;
  - Incrementar la cooperación en áreas tales como la recolección y análisis de datos, la homologación de los sistemas de medición del consumo indebido, la capacitación técnica y científica y el intercambio de experiencias;
  - Desarrollar o promover el desarrollo de campañas orientadas a crear una mayor conciencia social de los riesgos del abuso de drogas para los individuos, la familia y la sociedad, así como los planes de participación comunitaria;
  - Sensibilizar a la opinión pública respecto de los graves efectos del abuso de drogas y sobre las actividades de las organizaciones criminales que las comercian, incluyendo al nivel mayorista y minorista;
  - Mejorar y actualizar los mecanismos de cooperación relacionados con el procesamiento y la extradición de los responsables de los delitos de tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y otros delitos conexos, de conformidad con los acuerdos internacionales, las disposiciones constitucionales y las legislaciones nacionales;

- Establecer o fortalecer las unidades centrales especializadas existentes, debidamente entrenadas y equipadas, encargadas de solicitar, analizar e intercambiar entre las autoridades estatales competentes, información relativa al lavado del producto y de los bienes e instrumentos utilizados en las actividades delictivas (también llamadas lavado de dinero);
- Reforzar los mecanismos de control e intercambio de información nacionales e internacionales para impedir el tráfico ilícito y el desvío de precursores químicos;
- Promover la pronta ratificación y entrada en vigor de la Convención Interamericana contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego; promover la aprobación y pronta aplicación del Reglamento Modelo de la CICAD sobre el Control de Armas y Explosivos Relacionados con el Tráfico de Drogas; alentar a los Estados que todavía no lo hayan hecho, a adoptar las medidas legislativas u otras medidas necesarias para asegurar la cooperación internacional efectiva a fin de impedir y combatir el tráfico ilícito transnacional de armas de fuego y municiones, al mismo tiempo de establecer o fortalecer los sistemas para mejorar el rastreo de las armas de fuego empleadas en actividades delictivas; y
- Eliminar los cultivos ilícitos mediante un mayor apoyo a los programas nacionales de desarrollo alternativo así como de erradicación e interdicción.

- Fortalecerán las comisiones nacionales de control de drogas con el propósito de mejorar la coordinación en cada país en la planificación y ejecución de sus respectivos planes nacionales y agilizar la asistencia internacional sobre la materia.
- Destacan el valioso aporte de la sociedad civil, a través de sus diferentes formas de organización, en los campos de la prevención del consumo indebido, el tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por la drogadicción.
- Alientan a las instituciones financieras a redoblar sus esfuerzos para evitar el lavado de dinero; como asimismo al sector empresarial correspondiente que refuerce sus controles para evitar el desvío de precursores químicos.
- Darán pleno apoyo a la próxima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas que se realizará en junio de 1998 con el fin de promover la cooperación internacional con respecto a las drogas ilícitas y delitos conexos, y alentar a todos los Estados a participar activamente, al nivel más alto, en esa reunión internacional.

Harán todo lo posible por asegurar la implementación efectiva de los acuerdos internacionales sobre estupefacientes a los cuales se han suscrito, a nivel regional y subregional, y que estos funcionen en consonancia con el esfuerzo hemisférico, y reafirmar su apoyo a la CICAD y su papel fundamental en la implementación de estos acuerdos.

Terrorismo

Los Gobiernos:

- Tomarán medidas, según lo acordado en la Declaración y en el Plan de Acción de Lima, a fin de prevenir, combatir y eliminar el terrorismo, aplicando para ello la más firme voluntad de cumplir con los objetivos generales expuestos.
- Alentarán a los Estados que aún no lo han hecho para que firmen, ratifiquen o adhieran, según sea el caso, los convenios internacionales, relacionados con el terrorismo, de acuerdo con sus respectivas legislaciones internas.
- Convocarán, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Segunda Conferencia Especializada Interamericana para evaluar los progresos alcanzados y definir los futuros cursos de acción para la prevención, combate y eliminación del terrorismo.

Fomento de la Confianza y Seguridad entre los Estados

Los Gobiernos:

- Estimularán el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales y estratégico-militares en el Hemisferio y en sus subregiones. En este sentido, buscarán aumentar aún más el clima de confianza y seguridad entre los Estados del Hemisferio.
- Llevarán a la práctica, en la forma en que están enunciadas, las medidas y recomendaciones emanadas de las Conferencias Regionales sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, celebradas en noviembre de 1995 en Santiago, Chile, y en febrero de 1998 en San Salvador, El Salvador, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Continuarán apoyando los esfuerzos que llevan a cabo los pequeños Estados insulares para atender sus preocupaciones especiales de

seguridad, las cuales incluyen, desde una perspectiva multidimensional, aspectos económicos, financieros y medio ambientales, tomando en cuenta su vulnerabilidad y nivel de desarrollo.

- En consonancia con los esfuerzos para transformar el Hemisferio Occidental en una zona libre de minas antipersonal y reconociendo la contribución a este respecto de la Convención sobre la Prohibición del Empleo, el Almacenamiento, la Producción y la Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción, incluyendo su pronta entrada en vigencia, alentarán acciones y apoyarán los esfuerzos internacionales de carácter humanitario para la remoción de minas, con el objeto de asegurar que se otorgue prioridad a la remoción de artefactos que amenazan a la población civil y de asegurar que la tierra pueda ser rehabilitada en su capacidad productiva. Ello se llevará a cabo a través de una efectiva cooperación y coordinación internacional y regional, según lo soliciten los Estados afectados, para la ubicación, demarcación, catastro y remoción de minas antipersonal; de una eficaz toma de conciencia por parte de la población civil del peligro de esos artefactos, de asistencia a las víctimas; y para el desarrollo y aplicación, según sea el caso, de tecnologías para la detección y remoción de las minas.
- Continuarán promoviendo la transparencia en materia de políticas de defensa, entre otros aspectos, en lo que se refiere a la modernización de las Fuerzas Armadas, a la comparación del gasto militar en la Región y al perfeccionamiento del Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas.
- Aumentarán la cooperación con los esfuerzos de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.
- Alentarán el desarrollo de programas de cooperación para enfrentar desastres naturales y operaciones humanitarias de búsqueda y de rescate.
- Comprometerán sus esfuerzos para que la solución pacífica de los conflictos y de las controversias pendientes se alcancen por medio de los mecanismos de solución pacífica existentes dentro del Sistema Interamericano y con apego al derecho internacional y a los tratados vigentes, y expresan la conveniencia de fortalecer dichos mecanismos e instrumentos.
- Valorizan la realización de reuniones ministeriales o de alto nivel sobre temas de defensa y seguridad internacionales, tales como las Reuniones Ministeriales de Defensa de Williamsburg y Bariloche, como una contribución importante al diálogo regional en estas

materias y, en este contexto, estimulan a los países interesados a realizar otros encuentros.

- Encomiendan a la OEA, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica:
  - Efectuar el seguimiento y profundización de los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y seguridad;
  - Realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el Hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluyendo el desarme y el control de armamento; e,
  - Identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica. Este proceso culminará con la realización de una Conferencia Especial sobre Seguridad, en el marco de la OEA, a realizarse, a más tardar, a comienzos de la próxima década.
- Apoyar la convocatoria de una Conferencia Regional de Seguimiento de las Conferencias Regionales de Santiago y San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, a fin de profundizar una mayor confianza recíproca en las Américas.

Los avances que se alcancen en estas materias deberán ser informados a los Estados, asegurando un seguimiento adecuado a través de la OEA, de manera de permitir su examen en la próxima Cumbre de las Américas.

Fortalecimiento del Sistema de Justicia y de los Órganos Judiciales

Los Gobiernos:

- Desarrollarán mecanismos que permitan el fácil y oportuno acceso de todas las personas a la justicia, en particular a aquellas de menores ingresos, adoptando medidas que doten de mayor transparencia, eficiencia y eficacia a la labor jurisdiccional. En este contexto, promoverán, desarrollarán e integrarán el uso de métodos alternativos de solución de conflictos en el sistema de justicia.
- Fortalecerán, según sea el caso, sistemas de justicia penal fundados en la independencia del Poder Judicial y la efectividad del Ministerio Público y de la Defensoría, reconociendo la especial importancia de

la introducción del juicio oral, en aquellos países que consideren necesaria la ejecución de esta reforma.

- Reforzarán la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia transnacional y, de resultar necesario, propiciarán nuevas convenciones internacionales y legislaciones, así como procedimientos y mecanismos para continuar combatiendo estos flagelos.
- Adecuarán su legislación, realizarán las reformas institucionales necesarias y tomaránlas medidas que garanticen la protección integral de los derechos de la infancia y de los jóvenes, conforme con las obligaciones establecidas en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y en otros instrumentos internacionales, en el plazo más breve posible.
- Impulsarán, según sea el caso, la diferenciación de los procedimientos y consecuencias a las infracciones a la ley penal, de aquellas medidas que se establezcan para la protección de los niños y jóvenes, cuyos derechos están amenazados o son vulnerados. Además, promoverán medidas socio-educativas para la reinserción de menores infractores.
- Promoverán la creación o el fortalecimiento, según corresponda y de conformidad con los respectivos sistemas jurídicos, de un órgano jurisdiccional especializado en materia de familia.
- Impulsarán el establecimiento de un centro de estudios de justicia de las Américas, tendiente a facilitar el perfeccionamiento de los recursos humanos, el intercambio de información y otras formas de cooperación técnica en el Hemisferio, de conformidad con los requerimientos específicos de cada país. A tal efecto, solicitarán a los Ministros de Justicia o a otras autoridades competentes que analicen y definan las medidas más convenientes para la organización e instalación del mencionado centro.
- Promoverán, de conformidad con la legislación de cada país, la cooperación jurídica y judicial mutua, efectiva y ágil, particularmente en lo que se refiere a las extradiciones, la solicitud de entrega de documentos y otros medios de prueba y el intercambio, a nivel bilateral o multilateral, en estos campos, incluyendo acuerdos relativos a los programas de protección de testigos.
- Apoyarán la celebración de reuniones periódicas de Ministros de Justicia o de Ministros y Procuradores Generales del Hemisferio en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Modernización del Estado en la Administración de Materias Laborales

Los Gobiernos:

- Promoverán medidas de parte de sus Ministerios del Trabajo para proporcionar programas y asistencia de alta calidad a los trabajadores y empleadores, dando énfasis a una mayor descentralización de sus funciones, a la incorporación de nuevas tecnologías, a políticas activas del mercado laboral, a una mejor y oportuna información sobre el mismo y mejoras de las condiciones de seguridad y salud en el lugar de trabajo.
- Darán especial atención a la incorporación de grupos socialmente marginados, incluidas las mujeres, las minorías, la juventud, los discapacitados y otras poblaciones vulnerables, a la fuerza laboral, así como los servicios ofrecidos por los Ministerios del Trabajo que tomen en consideración sus especiales necesidades. Al mismo tiempo, los gobiernos fortalecerán en mayor grado sus esfuerzos generales y la coordinación entre instituciones involucradas para abordar el tema de los niños en el trabajo. Los Ministerios del Trabajo intercambiarán información sobre las mejores prácticas en estas áreas.
- Tomarán acciones para asegurarse que los Ministerios del Trabajo tengan los medios necesarios para el cumplimiento de este Plan de Acción en las áreas de su competencia.
- Solicitarán la participación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) para asistir a los Ministerios del Trabajo a apoyar actividades internacionales y a intercambiar información sobre los métodos y estrategias de modernización.

3. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y LIBRE COMERCIO

Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Instruimos a los Ministros Responsables del Comercio que ejecuten las siguientes acciones:

- Inicien las negociaciones correspondientes al Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) de conformidad con los principios, objetivos, estructura, modalidades y demás decisiones que establece la Declaración Ministerial de San José, convocando a reunión al Comité de Negociaciones Comerciales a más tardar el 30 de junio de 1998 y a los Grupos de Negociación a más tardar el 30 de septiembre de 1998.
- Ejerzan la supervisión y administración definitiva de las negociaciones.
- Logren avances concretos en las negociaciones para el año 2000 y acuerden medidas específicas de facilitación de negocios que se deberán adoptar antes del fin del presente siglo.
- Se aseguren que el proceso de negociación sea transparente y tome en consideración las diferencias en cuanto al nivel de desarrollo y el tamaño de las economías de las Américas, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países, incluyendo las economías más pequeñas.
- Realicen las negociaciones de manera tal que se genere amplio respaldo y comprensión pública acerca del ALCA, y consideren las opiniones sobre asuntos comerciales emitidas por diferentes sectores de nuestras sociedades civiles, tales como empresarios, trabajadores, consumidores, grupos ambientalistas y académicos, que se presenten al Comité de Representantes Gubernamentales creado en la Cuarta Reunión de Ministros de Comercio realizada en Costa Rica.

Instruimos a nuestros Representantes ante las instituciones del Comité Tripartito, en particular al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para que se asignen los recursos adecuados existentes en dichas instituciones para apoyar a la Secretaría Administrativa de las negociaciones del ALCA.

Instamos al Comité Tripartito para que siga respondiendo en forma positiva a las solicitudes de asistencia técnica presentadas por las entidades del ALCA. Solicitamos alas tres instituciones que consideren las solicitudes de asistencia técnica relacionadas con temas del ALCA, presentadas por los países miembros -en especial por las economías más pequeñas con el fin de facilitar su integración al proceso del ALCA- de acuerdo con sus respectivos procedimientos.

Acciones Adicionales

Asimismo, además de iniciar las negociaciones del ALCA, hemos definido una serie de acciones adicionales que deben ser congruentes con la negociación del ALCA, que tiene por objeto profundizar el proceso de integración económica, así como crear oportunidades para la plena participación de todos los países, incluyendo las economías más pequeñas. Hemos preparado una serie de propuestas destinadas a promover la modernización de los mercados financieros, los programas de ciencia y tecnología, la cooperación energética y la infraestructura hemisférica, en particular en los campos del transporte y las telecomunicaciones.

Fortalecimiento, Modernización e Integración de los Mercados Financieros

Los Gobiernos:

- Fortalecerán la supervisión bancaria en el Hemisferio a través de: la implementación de los Principios Fundamentales de Basilea para la Supervisión Efectiva de las Actividades Bancarias; programas de capacitación para fortalecer la capacidad supervisora; y el establecimiento de normas sólidas de alta calidad de divulgación y revelación de información para bancos, y la creación de un Grupo de Trabajo para poder asesorar a los países en este proceso.
- Mejorarán los sistemas de liquidación y compensación bancarias y del mercado de valores del Hemisferio, para poder facilitar la transparencia, eficiencia y seguridad de transacciones internas y con el extranjero.

Ciencia y Tecnología

Los Gobiernos:

- Reconocen que la ciencia y la tecnología están relacionadas con diversas áreas y objetivos de este Plan de Acción, dentro y más allá de la integración económica, el libre comercio y el desarrollo sostenible.
- Continuarán implementando el Plan de Acción adoptado en Cartagena en 1996, con énfasis en el fortalecimiento de la capacidad de los países del Hemisferio para participar y beneficiarse de la economía global del conocimiento, promoviendo, entre otras

acciones, el crecimiento de las industrias de la comunicación y la información, como uno de los componentes estratégicos en los procesos nacionales, subregionales y regionales de integración. En el contexto de la Declaración de Cartagena, reconocen el importante papel que juegan en la implementación del Plan de Acción las instituciones regionales existentes.

- Aplicarán los mecanismos de la ciencia y la tecnología para mitigar los daños causados por los efectos de "El Niño" y desastres naturales, tales como erupciones volcánicas, huracanes, terremotos e inundaciones, y su impacto en la economía y en los ecosistemas, con base en una mejor capacidad de predicción, prevención y respuesta; mejor investigación y métodos de entrenamiento para atender los desastres naturales; y la aplicación de la ciencia y la tecnología para enfrentar los efectos del cambio del clima en la salud, agricultura y el agua. En este sentido, enfatizarán la cooperación en investigación y el intercambio de información sobre "El Niño" y otros desastres naturales.
- En cumplimiento del Plan de Cartagena, apoyarán el desarrollo y la utilización de indicadores de ciencia, tecnología e innovación.
- Promoverán acciones para fomentar alianzas entre todos los sectores de la sociedad para el avance de la cooperación e innovación en ciencia y tecnología. Se reconoce quelas relaciones universidad-industria, el entrenamiento en el manejo de la tecnología y otros programas de desarrollo de los recursos humanos, así como la participación de pequeñas y medianas empresas, son elementos importantes para la utilización de la ciencia y la tecnología en el logro de los objetivos hemisféricos.

Cooperación Energética Regional

De conformidad con las normas jurídicas y constitucionales de cada Estado, así como con los compromisos que nuestros Gobiernos asuman en el contexto de las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a fin de asegurar un desarrollo energético sostenible y de avanzar en la integración energética del Hemisferio,

los Gobiernos:

- Promoverán políticas y procesos que faciliten el comercio de los productos, bienes y servicios relacionados con el sector energético.

- Impulsarán en el menor tiempo posible, políticas y procesos que faciliten el desarrollo de infraestructura, inclusive a través de fronteras internacionales, para integrar aún más los mercados energéticos.
- Fomentarán la creación y fortalecimiento de sistemas regulatorios transparentes y predecibles, que tomen en consideración las necesidades de las partes.
- Promoverán marcos legales, fiscales y regulatorios para incentivar la inversión privada nacional y extranjera en el sector energético en aquellas áreas permitidas en las respectivas Constituciones.
- Incrementarán el acceso de la población rural a los servicios energéticos.
- Apoyarán políticas y programas para estimular el desarrollo de energía renovable y energía eficiente.

Para respaldar estas actividades, continuaremos nuestros esfuerzos de cooperación a través de la Iniciativa Energética Hemisférica.

Cambio Climático

Los Gobiernos:

A la luz de sus compromisos en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y de las decisiones adoptadas en la Tercera Conferencia de las Partes celebrada en Kyoto, Japón, y con miras a la Cuarta Conferencia de las Partes que se celebrará en Buenos Aires, Argentina, en noviembre de 1998:

- Alientan a las Partes a que trabajen para lograr los objetivos y las metas del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- Reconocen el papel clave que desempeñan las tecnologías en el manejo de los aspectos ambientales relacionados con la energía, y alientan el intercambio de tecnología, información y experiencias, así como de opiniones sobre el Mecanismo de Desarrollo Limpio.

Infraestructura Hemisférica

a. Infraestructura General

Los Gobiernos:

- Encomendarán al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la preparación de un proyecto de principios de aceptación voluntaria por parte de cada uno de los países, con el fin de facilitar la

participación del sector privado en proyectos de infraestructura local y transnacional que puedan servir de base para la preparación de acuerdos bilaterales y multilaterales. Este proyecto será sometido a los Gobiernos a más tardar en diciembre de 1998, para ser discutido durante una reunión de Ministros Responsables de Infraestructura que se realizará en 1999.

b. Transportes

Los Gobiernos:

- Emprenderán las acciones necesarias, en la medida de lo posible, y tomando en cuentalos acuerdos subregionales, sectoriales, decisiones y proyectos, para dar cumplimiento ala Declaración Ministerial Conjunta de la Segunda Cumbre Hemisférica sobre Transporte celebrada en Santiago, Chile, en abril de 1996, dirigidas a: a) la promoción de sistemas y servicios de transporte determinados por el mercado, integrados, viables financieramente y sustentables ambientalmente, y b) proporcionarán la prestación deservicios de pasajeros y carga, seguros, eficientes y confiables, que fomenten el crecimiento y desarrollo económico de nuestros países.
- Elaborarán un plan orientado a obtener el más alto nivel de seguridad en los sistemas de transportes aéreo, marítimo y terrestre, mejorar la infraestructura y aumentar la protección ambiental mediante la mejora del cumplimiento de las normas internacionales y las prácticas recomendadas, tales como aquellas establecidas por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización Marítima Internacional (OMI).
- Sostendrán conversaciones para elaborar un programa de cooperación, tomando en cuenta las Declaraciones de Santiago y San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, que contemple el transporte aéreo y marítimo de desechos nucleares y otros desechos peligrosos y, cuando proceda, colaborarán con las organizaciones internacionales pertinentes para fortalecer o desarrollar normas que rijan el traslado de dichos materiales y su seguridad.
- Prepararán, con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), un perfil de los sistemas y servicios de transporte regional tomando en cuenta acuerdos, decisiones, proyectos y estudios ya preparados por organismos regionales y hemisféricos. Dicho perfil identificará los

principales problemas y oportunidades que enfrentan los países del Hemisferio, como primer paso hacia el establecimiento de las prioridades y políticas de transporte en la Región, con respecto a, entre otras cosas, la armonización de normas y el intercambio de tecnología.

- Procurarán ante los organismos internacionales de financiamiento, la obtención de los recursos necesarios para ejecutar a la brevedad posible, proyectos de infraestructura de transporte en las Américas, incluyendo los que toman en cuenta las necesidades específicas de las economías más pequeñas.

c. Telecomunicaciones

Los Gobiernos:

- Establecerán estrategias para apoyar el desarrollo y la continua actualización de un plan regional de infraestructura de telecomunicaciones, tomando en cuenta los planes nacionales, la necesidad de acceso universal a servicios de telecomunicaciones básicos a través de la Región y la evolución de la Sociedad de Información Global.
- Trabajarán en forma conjunta con el sector privado, para lograr una rápida creación de una infraestructura de telecomunicaciones en la Región, adoptando estrategias para conseguir que el servicio telefónico básico y el de INTERNET sean accesibles a todos, a precios módicos. Estas estrategias incluirían, entre otras, la implementación de las pautas de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), sobre servicios de valor agregado y el fomento del desarrollo de centros de servicios de información comunitarios para proporcionar acceso a servicios telefónicos básicos y de valor agregado, computadoras, servicios de INTERNET y multimedia, teniendo en cuenta las diversas necesidades de los países de la Región y los divergentes niveles de desarrollo.
- Promoverán, en cooperación con el sector privado, el intercambio y distribución de información relativa a asuntos regulatorios, tales como acceso/servicio universal, interconexión y establecimiento de órganos regulatorios independientes, tomando en cuenta los compromisos hechos en el Acuerdo sobre Comercio de Servicios Básicos de Telecomunicaciones de la Organización Mundial de Comercio (Acuerdo GBT), los avances en el proceso del Area de Libre Comercio de las Américas, y la Declaración y Plan de Acción adoptados por la Reunión de Altas Autoridades de Telecomunicacio-

nes celebrada en Washington D.C. en 1996, con miras a desarrollar, siempre que sea posible y con sujeción a las restricciones nacionales, los mejores lineamientos prácticos, y solicitando, siempre que sea necesario, la asistencia de la CITEL, de las organizaciones regionales de telecomunicaciones, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras, según sea apropiado.

- Impulsarán, conjuntamente con el sector privado, el desarrollo de aplicaciones de redes electrónicas, tales como INTERNET y difusión por televisión y radio, que, tomando en cuenta las diferentes condiciones socio-económicas y los diferentes idiomas, brinden apoyo a la educación, la salud, la agricultura y el desarrollo rural sostenible, el comercio electrónico y otras aplicaciones que sean útiles a los pequeños ahorristas, a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), así como a la modernización del Estado.
- Alentarán a la CITEL a emprender, con cierto grado de urgencia, estudios sobre los aspectos de la coordinación de la normalización de la infraestructura de telecomunicaciones, incluyendo las áreas de la Red de Gestión de las Telecomunicaciones (RGT) y Redes Inteligentes (RI), de manera tal que la red pueda evolucionar para satisfacer las necesidades de interconexión y para apoyar la implementación de nuevas aplicaciones en el contexto regional.
- Continuarán examinando las formas para desarrollar enfoques regulatorios coherentes entre los países miembros que conduzcan a la promoción de una mayor uniformidad en los procesos de certificación para equipos de telecomunicaciones, al establecimiento de un marco y hacia la negociación y ejecución de un Acuerdo de Reconocimiento Mutuo(ARM) para los equipos de telecomunicaciones que abarque todos los países de la Región.

4. ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y LA DISCRIMINACIÓN

La extrema pobreza y la discriminación continúan afligiendo las vidas de muchas de nuestras familias e impidiendo su potencial contribución al progreso de nuestras naciones. Para avanzar hacia un futuro próspero para todos, facilitaremos la regularización de los títulos de dominio de las propiedades urbanas y rurales y redoblaremos nuestros esfuerzos para aumentar el acceso al crédito y apoyo técnico para las microempresas, y protegeremos los derechos básicos de los trabajadores. Eliminaremos

todas las formas de discriminación contra las mujeres, las comunidades indígenas, las minorías raciales y étnicas marginadas, y otros grupos vulnerables. Procuraremos mejorar la calidad de vida de todos los pueblos de las Américas mediante esfuerzos que aseguren el acceso a servicios de salud adecuados, a tecnologías mejoradas en el área de salud, al agua potable y una nutrición apropiada. El conjunto de estas medidas facilitarán la incorporación de todos los habitantes, sin exclusión alguna, en la transformación económica y democrática del Hemisferio.

Fomento de Micro, Pequeña y Mediana Empresa

En la lucha para combatir la pobreza y respetando las diferencias nacionales, los Gobiernos se comprometen a fortalecer el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, a través de las siguientes acciones específicas.

Los Gobiernos:

- Asegurarán que un número significativo de las 50 millones de micro, pequeñas y medianas empresas del Hemisferio, cuyos dueños y trabajadores son personas de escasos recursos, especialmente las mujeres de esas empresas, tengan acceso a servicios financieros para el año 2000.
- Diseñarán e implementarán programas, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) y en coordinación con el Banco Mundial y otras agencias de cooperación al desarrollo, de reforma de políticas financieras adecuadas para: acelerar la entrada de instituciones financieras formales a este mercado; apoyar el desarrollo de las instituciones que trabajan en el sector; y eliminar los impedimentos que limitan el acceso de la micro, pequeña y mediana empresa a los servicios financieros.
- Simplificarán y agilizarán los procedimientos para el registro, la obtención de licencias, el cumplimiento de los reglamentos laborales y tributarios y la formalización, cuando corresponda, de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Apoyarán a los proveedores de servicios no financieros del sector privado, para que éstos amplíen y mejoren su oferta de nuevas tecnologías y capacitación a las micro, pequeñas y medianas empresas, que les permitan mejorar su competividad en los mercados nacionales y globales.

- Promoverán la asociación de las micro, pequeñas y medianas empresas, con el fin de aprovechar las ventajas de la cooperación en la realización de negocios y la modernización de la gestión empresarial.
- Promocionarán la coordinación interinstitucional, a través de la creación de mecanismos efectivos de articulación de las acciones de las instituciones públicas nacionales y locales de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, facilitando su vinculación con el sector privado.
- Elaborarán planes nacionales para el cumplimiento de las acciones antes definidas y convocarán a una reunión regional de ministros o altas autoridades responsables de las políticas públicas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa con el objeto de intercambiar información sobre estos planes y mejorar así la efectividad de las políticas de apoyo. Para ello, solicitarán al BID que, en colaboración con la CEPAL, coordine dicha reunión.
- Solicitarán que los organismos regionales, así como las agencias de desarrollo gubernamentales, multilaterales y bilaterales involucradas en la Región apoyen las reformas de políticas e inviertan entre US$400 a 500 millones durante los próximos tres años, en programas, incluyendo capacitación y asistencia técnica, que apoyen las acciones identificadas en este Plan de Acción.

Registro de Propiedades

Los Gobiernos:

- Simplificarán y descentralizarán, según sea necesario, los procedimientos de catastro y registro de propiedades, adoptando procedimientos transparentes y más sencillos de otorgamiento de títulos e inscripción, haciendo disponible la información sobre estos procedimientos; usando, siempre que sea viable, la tecnología de vanguardia para la geo-referenciación de las propiedades, generación automatizada de la cartografía y almacenamiento computarizado de los archivos; incorporando métodos alternativos de resolución de disputas; y evitando la duplicación de cobros por concepto de servicios de inscripción y de otorgamiento de títulos de propiedad.
- Recomendarán que las instituciones de cooperación bilateral y multilateral, especialmente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, fortalezcan sus programas de asistencia técnica y financiera, incluyendo el intercambio de información sobre

experiencias entre países, a fin de apoyar la simplificación de los procesos de registro de propiedad y para asegurar el acceso de las personas de menores recursos a estos sistemas.

- De acuerdo a sus ordenamientos jurídicos, adoptarán las medidas que sean necesarias para proteger los derechos reconocidos de las poblaciones indígenas, así como programas informativos si así fuera necesario, para garantizar un mayor conocimiento por parte de las poblaciones indígenas sobre sus derechos al respecto.

Tecnologías de Salud

Los Gobiernos:

- Buscarán a través de esfuerzos en el sector público y privado, o de alianzas entre ellos, aumentar la disponibilidad, el acceso y la calidad de medicamentos y vacunas, en particular para los más necesitados, mediante la promoción de acciones tendientes a salvaguardar la calidad, selección y uso racional, seguridad y eficacia de los productos farmacéuticos, con especial énfasis en aquellos considerados vitales y esenciales. Además, brindarán su apoyo a iniciativas regionales que, para el año 2002, harán posible la investigación, desarrollo, producción y la utilización de vacunas, las que reducirán la incidencia de enfermedades tales como neumonía, meningitis, sarampión, paperas y rubéola.
- Fortalecerán y mejorarán las redes nacionales y regionales de información en salud y los sistemas de vigilancia, de modo que todos los interesados tengan acceso a los datos necesarios para abordar los asuntos críticos de salud de la Región, promoviendo una adecuada toma de decisiones en las áreas clínica y administrativa de los servicios de salud. Se desarrollarán, implementarán y evaluarán, según las necesidades, sistemas de información y tecnologías de salud que incluirán las telecomunicaciones, el apoyo a la vigilancia epidemiológica, la operación y administración de los programas y servicios de salud, la educación y la promoción en salud, la telemedicina, las redes computacionales y la inversión en nuevas tecnologías de salud.
- Desarrollarán iniciativas destinadas a reducir los déficits de cobertura y calidad de los suministros de agua potable, saneamiento básico y manejo de residuos sólidos, con especial énfasis en las áreas urbanas pobres y en el sector rural, a través de la aplicación de tecnologías existentes y el desarrollo de tecnologías nuevas, apropiadas, efectivas y de bajo costo.

- Harán esfuerzos para asegurar que se asignen los recursos necesarios para el desarrollo de las líneas de acción de este Plan, con el apoyo técnico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Asimismo, promoverán la colaboración bilateral y multilateral, y solicitarán al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y al Banco Mundial, entre otras instituciones financieras y de cooperación técnica, el apoyo a los programas y actividades incluidas en esta iniciativa, en conformidad a sus respectivas prioridades y campos de acción.
- Desarrollarán mecanismos de evaluación de la pertinencia, costo y eficacia de las tecnologías que se introduzcan para abordar estos y otros problemas prioritarios de salud.

Mujer

Los Gobiernos:

- Fortalecerán y crearán donde no existan, mecanismos nacionales y organismos gubernamentales, así como las redes regionales y subregionales correspondientes encargadas de promover la igualdad jurídica y de oportunidades entre mujeres y hombres, enfocados en la equidad de género, proporcionándoles recursos financieros adecuados y oportunos a fin de que estas instancias promuevan, coordinen, e instrumenten el cumplimiento por parte de los Estados de los compromisos contraídos en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, la Cumbre de las Américas, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer y el reciente "Consenso de Santiago" de la VII Conferencia Regional del Seguimiento de Beijing (CEPAL/ONU).
- Examinarán las leyes existentes y su implementación para identificar los obstáculos que limitan la plena participación de la mujer en la vida política, económica, social y cultural en nuestros países. Cuando sea necesario, impulsarán reformas o una nueva legislación para eliminar toda forma de discriminación y violencia contra las mujeres y para garantizar la protección de los derechos de la niñez.
- Implementarán y darán seguimiento, con el apoyo de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), en colaboración con la sociedad civil, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, y otras entidades de cooperación internacional, los compromisos sobre la situación y condición de las mujeres,

acordados en la Cumbre de las Américas, recurriendo según el caso al Sistema de Indicadores adoptados por los países de las Américas en Montelimar, Nicaragua.

- Promoverán políticas orientadas a mejorar los índices de salud de la mujer y la calidad de los respectivos servicios considerando todas las etapas de su vida.

Derechos Básicos de los Trabajadores

Los Gobiernos:

- Intercambiarán materiales informativos referentes a su legislación laboral, con el objetivo de contribuir a un mejor conocimiento mutuo de dicha legislación, así como a promover las normas laborales fundamentales reconocidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) -libertad de asociación; el derecho a organizarse y negociar colectivamente; la prohibición de trabajos forzados; la eliminación de toda forma de explotación infantil; y la no discriminación en el empleo. Esta información incluirá también referencias a los mecanismos y/o facultades legales de los Ministerios del Trabajo para implementar las normas laborales fundamentales, como elemento esencial para el trabajo productivo y positivas relaciones de empleadores-trabajadores.
- Para estos propósitos, realizarán los intercambios, entre otros medios, proporcionando materiales informativos sobre innovaciones relevantes en sus legislaciones laborales y sobre los mecanismos y/o facultades legales para la implementación de las normas laborales fundamentales, así como sobre el progreso en el área de relaciones de empleadores-trabajadores, para ser conocidos en una reunión de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo, a realizarse en 1998, y en otras de sus reuniones si correspondiera, contando con la asistencia de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Asegurarán un mayor grado de observancia y promoción de las normas laborales fundamentales internacionalmente aceptadas. En este sentido, reconocen a la OIT como el organismo competente para tratar dichas normas, apoyan el trabajo que realiza la OIT con respecto al intercambio de información, al igual que la negociación de una nueva Declaración de Principios de Derechos Fundamentales de los Trabajadores y su seguimiento apropiado. Estiman que el

crecimiento y el desarrollo económico impulsado por el incremento y liberalización del comercio contribuyen a la promoción de estas normas laborales y deberían conducir a niveles más altos de empleo; asimismo, rechazan la utilización de normas laborales con fines proteccionistas y, en este contexto, toman nota que las Secretarías de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la OIT continuarán con su colaboración.

Poblaciones Indígenas

Con el objeto de promover una mayor participación de la población indígena en la sociedad mediante el acceso apropiado a la educación, atención de salud, capacitación ocupacional y así mejorar su estándar de vida, los gobiernos:

- Respaldarán las actividades en el campo de la educación tendientes a aumentar la participación de las poblaciones o comunidades indígenas en la sociedad. Tales actividades deberían procurar el fortalecimiento de la identidad de las poblaciones indígenas y promover una coexistencia respetuosa entre los diferentes grupos sociales de las comunidades y Estados.
- Promoverán la ampliación de los servicios de educación básica y media con orientación vocacional, principalmente en las regiones con alto porcentaje de población indígena, mediante un mayor respaldo de los Gobiernos y la cooperación internacional ,a solicitud de los Gobiernos interesados, de modo que tanto las poblaciones indígenas como los no indígenas tengan la oportunidad de recibir capacitación técnica y de contribuir al desarrollo de sus países. En la medida de lo posible, las áreas de capacitación que se implementen en forma paralela a los procesos educacionales deben responder a las necesidades de la Región y a las estrategias de producción.
- En cooperación con las organizaciones regionales, instituciones de desarrollo y las ONG's, respaldarán y promoverán, decididamente, la capacidad de desarrollar actividades y proyectos productivos en áreas como la agricultura, artesanía, la pequeña empresa y la comercialización. Dentro de lo posible, éstos deben ser guiados y administrados por poblaciones indígenas.
- Facilitarán la organización de mesas redondas a nivel nacional y hemisférico, en asociación con las poblaciones indígenas, con el objeto de promover una mayor comprensión y cooperación en las áreas de la salud y la educación, poniendo especial atención en las

mujeres y los niños. Los Gobiernos promoverán, asimismo, investigaciones respecto a la relación entre poblaciones indígenas, pobreza y desarrollo.

- Procederán con el examen intergubernamental, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del "Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con miras a la posible adopción de una Declaración.

Hambre y Malnutrición

Los Gobiernos:

- Darán la más alta prioridad a reducir la desnutrición infantil, concentrando esfuerzos en los programas de salud, de nutrición y de educación para la nutrición de los niños, particularmente los menores de tres años, en atención a que en estas edades son más vulnerables. Para ello, darán énfasis a una adecuada alimentación y a la corrección de deficiencias nutricionales específicas, en particular con suplementos vitamínicos y de minerales, en combinación con el mejor uso de las vacunas e inmunizantes y el monitoreo durante el crecimiento del niño.
- Asignarán alta prioridad a la seguridad alimentaria y necesidades calóricas para las mujeres, antes y durante el embarazo, y en el período de lactancia. Los Gobiernos promoverán la lactancia como una importante fuente de alimentación para los niños. Las necesidades nutricionales de otros grupos de alto riesgo, como los ancianos y los discapacitados también serán atendidas.
- Continuarán, en la medida de lo posible, con el diálogo iniciado en la Conferencia Interamericana sobre el Hambre, celebrada en Buenos Aires en octubre de 1996, y explorarán la aplicación en sus respectivas jurisdicciones de las medidas que allí fueron sugeridas, en particular la creación de alianzas con el sector privado para combatir el hambre y la desnutrición, la creación de redes de bancos de alimentos con la participación de voluntarios y la creación de un Consejo Honorario dedicado a promover acciones para alcanzar los objetivos de la Cumbre en este campo.

Desarrollo Sostenible

Los Gobiernos reconocemos el esfuerzo realizado por la Organización de los Estados Americanos(OEA) en el seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Sostenible y le instruimos, a través de la Comisión Interamericana de Desarrollo Sostenible, mantener la coordinación en el cumplimiento de los mandatos de la misma. Solicitamos a los organismos del Sistema Interamericano y de las Naciones Unidas, reforzar su cooperación y la implementación del Plan de Acción de Santa Cruz.

Cooperación

Con la intención de otorgar mayor impacto a nuestros esfuerzos nacionales y colectivos, encomendamos a nuestras agencias u organismos nacionales responsables de cooperación internacional que apoyen la elaboración y ejecución de programas y proyectos que deriven del Plan de Acción. Asimismo, solicitarán el concurso de las instituciones multilaterales de cooperación en el mismo sentido.

SEGUIMIENTO DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

- Los Jefes de Estado y de Gobierno continuarán reuniéndose de manera periódica para profundizar la cooperación y el entendimiento entre los países de América y con el mismo fin fortalecerán el marco institucional hemisférico.
- Los Gobiernos serán los principales encargados de la implementación de los mandatos de la Cumbre. El mecanismo establecido por sus Ministros de Relaciones Exteriores, denominado "Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres" (GRIC),continuará funcionando bajo su directa dependencia. A través de los Coordinadores Nacionales de las Cancillerías para las Cumbres, se garantizará una expedita relación, por los canales pertinentes, con todos los organismos gubernamentales involucrados en el cumplimiento de los mandatos que surgen de las reuniones Cumbres.
- El GRIC se reunirá periódicamente (dos o tres veces al año) para supervisar el proceso de seguimiento y establecer el grado de cumplimiento de los mandatos de las Cumbres. Será presidido por el país organizador de la Cumbre y co-presidido por el país que fue

anfitrión de la anterior Cumbre y por el anfitrión de la siguiente Cumbre("troika"). Sus acuerdos se adoptarán por consenso.

- Se invitará a representantes de alto nivel de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), para apoyar a los Gobiernos que participan en el GRIC en la función de dar seguimiento a los compromisos de la Cumbre y con el objetivo de lograr una mayor coordinación y eficiencia de estas instituciones en la referida tarea. Con este mismo propósito, se invitará a un representante del Banco Mundial.
- Se encargará a la Secretaría de la OEA para que funcione como mecanismo de registro (memoria institucionalizada del proceso) y como apoyo técnico al GRIC.
- De acuerdo a las decisiones de la Cumbre, los organismos internacionales tendrán responsabilidades en la implementación de este proceso y, cuando corresponda según los mandatos de la misma, habrá apoyo de organizaciones del sector privado y de la sociedad civil.
- En el caso de determinados mandatos que requieran de la celebración de reuniones ministeriales sectoriales, éstas, cuando corresponda, se desarrollarán dentro del marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la OEA. Asimismo, la OEA, el BID, la OPS y la CEPAL, según corresponda, prestarán apoyo técnico a las reuniones, de cuyos resultados se informará a los Estados a través de la Secretaría de la OEA.
- El GRIC informará anualmente sobre los progresos alcanzados en el cumplimiento del Plan de Acción a los Ministros de Relaciones Exteriores, quienes considerarán esta información con ocasión de la Asamblea General Ordinaria de la OEA.
- Bajo la dirección de los Ministros de Relaciones Exteriores, el GRIC preparará la siguiente Cumbre, teniendo en cuenta los insumos de los órganos pertinentes de la OEA y de los otros organismos internacionales involucrados.